

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Liberté du Commerce et de l'Industrie et la Police locale

THÈSE

Présentée et soutenue le 15 Mars 1934, à 14 heures, à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris

PAR

Jean LANDOUSY

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. MESTRE

Suffragants : MM. LAFERRIÈRE

J. BARTHÉLÉMY

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1934

**La Liberté du Commerce et de l'Industrie
et la Police locale**

JEAN LAROUSSE

Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Liberté du Commerce et de l'Industrie et la Police locale

THÈSE

Présentée et soutenue le 15 Mars 1934, à 14 heures, à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris

PAR

Jean LANDOUSY

JURY DE LA THESE :

Président : M. MESTRE
Suffragants : MM. LAFERRIÈRE
J. BARTHÉLÉMY

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1934

La Liberté du Commerce et de l'Industrie et la Police locale

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LEIT DE LA THÈSE :

Présenté par M. [illegible]
Soutenu le 10 Mars 1884
J. [illegible]

PARIS

LES PRESSES LITTÉRAIRES DE FRANCE
15, Boulevard Saint-Michel, 15

INTRODUCTION

1. — La liberté du commerce et de l'industrie est définie par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791, comme celle qui donne à toute personne le droit de « ...faire tel négoce et d'exercer telle profession, art ou métier, qu'elle trouvera bon... », sous réserve de « se pourvoir d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux déterminés (ci-après) et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être pris... »

Cette formule pose ainsi le problème que nous nous proposons d'étudier, des conflits possibles entre les autorités de police et les commerçants ou industriels à l'occasion de l'exercice de leur profession.

Il en est, en effet, de la liberté du commerce et de l'industrie comme de toutes les autres libertés publiques. Elles ne constituent que des droits particuliers pour les citoyens et doivent comporter les limitations que demande l'intérêt général.

Les diverses activités individuelles des hommes peuvent, en effet, entrer en conflit, ce qui nécessite une certaine restriction à leur exercice ; mais ces restrictions doivent être égales pour tous et seront, alors, pour éviter toute erreur et tout arbitraire, limitativement déterminées par la loi.

I. — L'étendue des droits des individus

2. — Par suite, ces droits ne sont pas absolus ; les citoyens ne disposent pas de la liberté, mais d'une certaine dose de liberté, d'une liberté relative, dont l'étendue doit être précisée par la loi, conformément à l'intérêt général. Ainsi apparaît la nécessité d'une conciliation permanente entre la notion de liberté — droit des citoyens — et la notion d'ordre public — droit de la société et de l'Etat.

Notre droit positif est la consécration de ces idées. Il comprend, d'une part, la liberté dont jouissent les citoyens, c'est-à-dire le droit d'aller et de venir, de ne pas être arrêté, accusé ni détenu arbitrairement, de parler, écrire, imprimer et pratiquer sa religion librement, de faire partie de réunions ou d'associations, d'exercer l'industrie qu'il semble bon et, d'autre part, les restrictions à cette liberté nécessitées par l'ordre public. Elles consistent notamment à permettre l'arrestation des criminels, l'internement des mendiants, des vagabonds et des fous, l'expulsion des étrangers dangereux. Elles peuvent encore avoir pour but l'interdiction des publications, réunions, manifestations du culte ou autres, susceptibles de nuire à la tranquillité publique. Elles tendent enfin à réserver à l'Etat, donc à proscrire aux particuliers, l'exercice de certaines activités professionnelles.

II. — Les garanties

3. — Ces restrictions légales sont enfermées dans des limites très nettes. Pour empêcher leur développement

au delà de ces limites, les citoyens disposent de garanties qui tendent à maintenir les autorités chargées de faire respecter la loi dans le cercle de leurs attributions. Ces garanties sont de deux sortes.

Tantôt préventives, elles résident dans l'intervention nécessaire d'autorités spécialement mandatées, tels certains magistrats, avant l'accomplissement d'un acte restrictif de liberté. Tantôt postérieures à cet acte même, elles consistent essentiellement à confier à un juge le contrôle dudit acte.

Ce juge est pénal ou administratif. Les juridictions répressives sanctionnent les atteintes à la liberté commises, soit par des particuliers, soit par des agents publics. Les juridictions administratives et le Conseil d'Etat contrôlent la légalité des actes et opérations de l'Administration.

Ainsi se trouve réalisé cet harmonieux équilibre des droits de la puissance publique et de ceux des particuliers que nous allons examiner et préciser dans le domaine commercial et industriel.

III. — Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

4. — Toute activité commerciale ou industrielle est, en principe, pleinement libre et cela à tous les points de vue auxquels on peut se placer, qualité, temps ou lieu d'exercice de la profession.

Lorsque, sous l'Ancien Régime, une personne exerçait un commerce ou une industrie, ce n'était pas exclusi-

vement en vertu de ses qualités propres. Il lui fallait également faire partie d'un groupement qui absorbait sa personnalité. Avec la Révolution et depuis lors, aucune compétence et attache particulières ne sont exigées des commerçants, si ce n'est dans certains cas de technicité ou d'aptitudes spéciales nécessitant l'obtention préalable d'un diplôme d'Etat.

L'étranger peut même bénéficier des avantages dont jouissent les nationaux. Seules certaines professions lucratives lui sont interdites, comme celles d'avocat, d'agent de change ou de gérant d'un journal, en raison de leur connexité avec l'intérêt national.

La noblesse et la religion ne sont plus, comme autrefois, des obstacles à la qualité de commerçant.

Il est même possible d'entreprendre plusieurs exploitations professionnelles à la fois.

Si l'on ajoute à tout cela le droit de choisir librement le lieu de sa profession et le temps pendant lequel on veut l'exercer, on doit reconnaître toute l'ampleur de cette liberté.

IV. — Les exceptions au principe

5. — La liberté du commerce et de l'industrie, comme les autres libertés publiques, comporte des limitations. Car la liberté « ...consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui... ». (Art. 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.)

Ces limitations dont beaucoup sont nées des résultats malheureux des essais de liberté absolue pratiqués pendant les premières années du XIX^e siècle, trouvent leur

cause juridique dans un certain nombre de principes essentiels.

La puissance publique, qui a la charge de défendre l'intérêt supérieur de la collectivité, peut être amenée à restreindre l'activité des particuliers en matière commerciale ou industrielle, dans un but d'ordre public, ou pour protéger les consommateurs, enfin encore dans l'intérêt des travailleurs et de l'hygiène sociale.

6. — 1° C'est en raison de motifs d'ordre public que l'Etat s'est substitué à l'initiative privée, en créant des monopoles fiscaux ou le service des monnaies. C'est dans le même but qu'ont été réglementées des entreprises pouvant être nuisibles à la morale ou à la salubrité publiques, comme les maisons de jeux, les établissements dangereux ou insalubres, le commerce de l'absinthe ou des procédés comme le marchandage.

7. — 2° En second lieu, il existe certaines professions ou certains commerces, ainsi que des entreprises lucratives qui participent plus ou moins à l'accomplissement de services pour lesquels l'initiative privée, agissant sans aide, serait peut-être insuffisante. Dans l'intérêt des usagers et des consommateurs de ces services, l'Etat qui dispose de moyens puissants est seul capable de les mener à bien et, malgré toutes difficultés, d'assurer leur continuité.

Ces services publics, avec le xx^e siècle, et par suite des nécessités de la guerre et de l'après-guerre, se sont révélés de plus en plus nombreux. La définition qui en est donnée est d'ailleurs très large : est service public le

service destiné à pourvoir à des besoins collectifs de toute nature. (Gheusi ; Conseil d'Etat, 25 juillet 1923. D. P. 1923, III., p. 59, voir les conclusions de M. le commissaire du gouvernement) ou encore « toute activité exercée par une collectivité administrative, présentant un caractère de continuité nécessaire, et à laquelle ne peut pourvoir suffisamment l'initiative privée ». (Cf. Laroque : Les usagers des services publics industriels.)

Parmi ces services, il en est qui sont gérés par des particuliers, mais sous le contrôle et avec l'aide financière de la collectivité. D'autres, au contraire, sont pris en charge par la puissance publique même. Tantôt elle se contente d'un contrôle extrêmement étroit, au point de vue des tarifs et de l'exploitation commerciale, afin d'assurer le bon fonctionnement dans l'espace et dans le temps, d'un service qui garde cependant son autonomie. C'est le cas du service des Postes, Télégraphes et Téléphones. Tantôt elle prend purement et simplement la place de l'industrie privée, en raison de circonstances exceptionnelles, comme elle l'a fait en 1916, pour le service de l'assurance maritime contre le risque de guerre.

8. — 3° C'est enfin dans l'intérêt de l'hygiène et de la classe des travailleurs que l'Etat a dû intervenir ; il a réglementé la liberté du travail et, par voie de conséquence, la liberté du commerce et de l'industrie. Le code civil dans son article 1780 avait déjà disposé qu'on ne pouvait « ...engager ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée... ». Il était encore nécessaire d'empêcher l'employeur d'imposer, et l'ouvrier d'accepter, des conditions de travail dangereuses pour la santé. C'est de

cette raison que sont nées des lois dites sociales, comme celle du 15 février 1902 sur l'hygiène publique, du 13 juillet 1906 et du 19 décembre 1923 sur le repos hebdomadaire, et du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures.

9. — On englobe ces limitations à la liberté du commerce, et toutes les autres que nous n'avons pas indiquées, sous le nom de police de l'industrie qui, par la nature de sa fonction, éveille l'idée de réglementation des droits, nécessité par les besoins de l'ordre public.

Juridiquement, cette police est l'ensemble des mesures destinées à empêcher les individus d'abuser de la liberté qui leur fut donnée en 1789. Politiquement, elle se révèle obligatoire pour l'Etat qui, dans un système individualiste, doit assurer l'égalité entre tous. Economiquement et socialement, elle est en même temps la cause et la conséquence des lois ouvrières du xix^e et du xx^e siècles élaborées sous l'influence toujours croissante des associations et syndicats professionnels.

A l'heure actuelle, elle a même dépassé le cadre de la Nation. Une conférence internationale se tient annuellement à Genève et son bureau permanent, le Bureau international du Travail, élu sous le signe de la représentation des intérêts, est chargé d'étudier les questions relatives à la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, d'en rechercher les solutions et d'en proposer l'adoption aux différents Etats membres du Bureau.

LA LIBERTE DU COMMERCE ET LES AUTORITES PUBLIQUES

10. — Par suite, le législateur a dû multiplier les lois de réglementation. Mais il ne peut prévoir, ni régler les moindres détails de la vie juridique. Il a souvent invité expressément le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires.

Ainsi, le respect des limites posées par la loi devra être assuré dans la pratique par les autorités établies. D'où le rôle fondamental qu'auront à jouer les autorités juridictionnelles, spécialement les pouvoirs judiciaires, gardiens des libertés des citoyens, mais aussi et surtout les autorités administratives, lorsqu'il s'agira de garantir l'ordre public, tâche que doit assumer l'Etat.

11. — a) *Les autorités administratives, particulièrement celles de la police.* — C'est à la police qu'incombe le maintien de l'ordre public défini par de nombreux textes comme l'ensemble de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques. Il arrive fatalement que les droits de la police se trouvent en conflit avec les droits des particuliers, puisque les premiers ne tendent qu'à la réglementation des seconds.

12. — *Les autorités juridictionnelles.* — Aussi est-il nécessaire de déterminer un arbitre entre ces deux sortes de droits qui précisera leurs limites respectives. C'est là le rôle des autorités juridictionnelles, chargées d'une double tâche, d'une part maintenir les activités particulières dans les bornes fixées par la loi, c'est-à-dire protéger cette liberté contre les agissements des particuliers

coalisés, à l'aide des articles 415 et 416 du Code pénal qui punissent les voies de fait destinées à obliger à l'accomplissement d'une prestation et des articles 419 et 420 du même Code, sanctionnant des peines de prison et d'amende les hausses et baisses frauduleuses des marchandises, et, d'autre part, réprimer tout usage abusif des procédés de police.

13. — Ayant ainsi fait le tour du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, montré les restrictions qu'il comporte et la protection ou les garanties que l'Etat lui assure, nous voulons laisser de côté un grand nombre des problèmes qu'il soulève pour nous en tenir uniquement à celui purement juridique et administratif des conflits possibles entre les autorités de police et les particuliers, à l'occasion des actes professionnels de ces derniers.

Son intérêt nous paraît particulier par la disproportion qui peut sembler exister entre les moyens dont disposent les autorités publiques et ceux dont disposent les citoyens.

Nous nous proposons même de limiter le présent sujet dans l'espace, c'est-à-dire à la seule étude de ces conflits dans le domaine local. Nous étudierons les rapports qui existent entre les autorités de police de la commune et les commerçants ou industriels de la même commune.

Dans le cadre communal, comme dans le domaine général que nous venons d'analyser, ces rapports sont doubles. Il y a, d'une part, l'action de la police sur l'activité professionnelle des citoyens en vue de garantir l'ordre public. Ce sont les restrictions à la liberté. Mais il y a, d'autre part, les limites à cette action, qui constituent les garanties des individus.

14. — Dès lors, le plan rationnel de cette étude s'impose. Dans une première partie, nous examinerons les garanties de l'ordre public, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles l'autorité de police locale peut être amenée à restreindre les droits professionnels des particuliers. C'est l'étude des pouvoirs de police. Puis dans une deuxième partie, nous préciserons les limites à cette action, limites construites par les juges chargés de l'application de la loi et d'assurer les garanties des citoyens. C'est l'étude du contrôle de ces pouvoirs de police.

Nous pourrons alors, en conclusion, élargir le problème et, tenant compte des solutions jurisprudentielles particulières, nous essayerons d'analyser la portée et les limites de l'intervention administrative dans les différents aspects de la vie économique.

PREMIÈRE PARTIE

Les pouvoirs de la police locale

PRINCIPES GÉNÉRAUX

15. — A l'époque actuelle, l'intervention des autorités publiques locales dans le commerce ou l'industrie n'est pas uniquement affaire de police et de la compétence du maire. Le Conseil municipal a également une certaine action en cette matière.

Nous allons consacrer les développements à suivre au pouvoir propre du maire. Mais nous voulons indiquer que les corps représentatifs, qui ont mission de « ...régler par leurs délibérations les affaires de leur commune » (art. 61 de la loi du 5 avril 1884) peuvent, eux aussi, avoir une influence directe sur le fonctionnement d'entreprises industrielles ou commerciales, par voie de participation à l'exploitation de certaines d'entre elles ; cette participation revêt des modalités différentes, soit qu'elle résulte d'un contrat de concession passé avec un particulier, engendrant certaines obligations à la charge des parties, soit qu'il y ait régie ou achat d'actions de société anonyme. Le développement de tels procédés s'est considérablement

accru depuis l'année 1926 qui a vu rénover leurs chartes constitutives. (Déc. du 28 décembre 1926. Rég. d'adm. pub. du 17 février 1930.

Mais la méthode employée par les Conseils municipaux, quoique différente de celle de la police par les procédés qu'elle emploie, n'est pas enfermée, notons-le bien, dans des limites moins étroites que celles bornant les méthodes de la police. Dans les deux cas, seul l'intérêt public justifie et légitime une intervention qui paraît contraire aux principes de liberté.

Mais il n'entre pas dans le cadre de cette étude de tenter une comparaison entre ces deux sortes d'intervention. Nous avons seulement voulu indiquer leur existence côte à côte.

Seule, l'action de la police doit nous retenir. Encore faut-il, avant d'aborder le rôle de celle-ci dans la vie municipale, préciser son rôle en général.

I. — La police administrative

16. — L'administration française a une mission complexe à remplir : le maintien de la paix à l'intérieur du pays et l'organisation des services publics. Elle dispose, à cet effet, de moyens de droit, dont le plus général et le plus important est celui qui est destiné à assurer l'ordre public : c'est la police.

Celle-ci tend au maintien de l'ordre, à la suppression des désordres matériels. Elle a deux appellations. Tantôt judiciaire, elle vise à réprimer les infractions commises et à en rechercher les auteurs. Tantôt administrative, elle essaye de prévenir les dites infractions.

C'est uniquement de cette dernière que nous voulons nous occuper ici et spécialement de la police administrative locale. Mais il importe de donner quelques idées d'ensemble sur la police administrative, en général, les divers autorités qu'elle arme et les procédés qu'elle leur met entre les mains, la police municipale usant, sur bien des points, des voies et moyens employés par la police d'Etat.

A. — LES AUTORITÉS DE POLICE

17. — On dit habituellement qu'il existe une police générale et des polices spéciales, à buts nettement définis.

Ces dernières résultent de dispositions de lois particulières, visant par exemple les professions ambulantes et la circulation des nomades, ou bien l'ouverture et l'exploitation de jeux, etc... Elles ne constituent pas un tout comme la police générale.

Celle-ci même est divisée, mais au point de vue territorial seulement. Il y a la police générale proprement dite, ou police d'Etat, et la police communale. Diverses autorités président à leur mise en mouvement.

18. — Remarquons ici — avant d'énumérer ces autorités — que l'organisation administrative de la France est basée sur ce que l'on a appelé le « régime d'état civil ». (Hauriou Principes de droit public, p. 441 et suivantes.) Dans un tel régime, qui utilise comme moyen de gouvernement la séparation des divers pouvoirs, tant législatif et exécutif, que religieux et civil, ou bien politique et économique, il y a subordination absolue du pouvoir militaire au pouvoir civil.

Cette séparation joue en matière de police. Les autorités qui commandent sont civiles. Les agents qui exécutent leurs ordres ont un caractère militaire. Il y a là réalisation de principes énoncés dans de nombreux textes. La constitution du 24 juin 1793, art. 42, disposait par exemple : « La force publique, employée pour maintenir l'ordre et la paix dans l'intérieur, n'agit que sur la réquisition par écrit des autorités constituées... ». De même encore, l'art. 275 de la Constitution du 5 Fructidor, an III, insistait : « La force publique est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut en délibérer. »

19. — Les autorités de police sont celles qui disposent du pouvoir réglementaire. La réglementation est, en effet, le plus normal des procédés de police.

Ont ce pouvoir, de manière générale, le Président de la République et les maires, de manière plus particulière, les ministres et les préfets.

20. — Le Chef de l'Etat possède un pouvoir propre de réglementer, en vertu de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui met entre ses mains l'exécution des lois. (Conclusions de M. Ettori, maître des requêtes au Conseil d'Etat, sous l'arrêt : « Union des voies ferrées et transports automobiles ». C. E. 26 avril 1929. S. 20. III. 50.) Il peut également, sur l'invitation du législateur, prendre des règlements d'administration publique, qui, délibérés en assemblée générale du Conseil d'Etat, sont le complément de la loi. Cela jouera pour tout le territoire et se manifestera en matière de police, par exemple pour les chemins de fer. (Ex. : Décret portant

règlement d'adm. publique du 1^{er} mars 1901. Voir C. E. t déc. 1907. S. 08.III.1.)

21. — Le maire possède également un pouvoir général de réglementer en matière de police, en vertu des art. 91 à 97 de la loi du 5 avril 1884, qui donnent une énumération non limitative des matières dont il peut connaître, en vue du maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité à l'intérieur de la commune.

C'est là la définition, donnée en termes généraux par le premier alinéa de l'article 97, de l'objet de la police municipale. « ...Le législateur a voulu éviter par là que l'énumération donnée ensuite par les autres alinéas de cet article, semblât impliquer une limitation des droits de la police municipale. » (Amendement de M. Peulevey accepté par la Commission des Finances de la Chambre. J. O. 27 février 1883. Chambre.)

22. — Les ministres et les préfets n'ont pas des pouvoirs aussi généraux. Les premiers, même en principe, ne disposent pas de pouvoir réglementaire, tout au moins en matière de police. Cette particularité se comprend en ce que ce sont les ministres qui mettent en mouvement le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. (Voir : Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public. 11^e édition, p. 455.) Il existe toutefois certains arrêtés ministériels réglementaires pris en matière de police. Mais c'est là chose exceptionnelle. Citons, par exemple, les arrêtés relatifs à la police des gares et des chemins de fer.

23. — Les préfets, eux, possèdent une compétence de police plus fréquente et normale. Peut-on dire qu'elle est

générale, puisqu'ils peuvent statuer quelquefois pour le territoire de plusieurs communes et même pour tout le département ? L'expression est possible, mais sans lui donner toute la portée que comporte la compétence du maire, car le préfet ne statue que pour des objets spéciaux, soit par délégation du Chef de l'Etat, soit en vertu d'un pouvoir propre (police de la chasse, de la pêche, du repos hebdomadaire) et quelquefois, mais plus rarement, en matière générale. D'ailleurs, à cette fin, il intervient le plus souvent, en vertu de l'art. 99 de la loi municipale, au nom de chaque commune et aux lieu et place du maire défaillant.

B. — LES PROCÉDÉS DE POLICE

24. — Ainsi qu'il ressort des considérations précédentes, la réglementation est le procédé normal d'action des autorités de police. On peut alors définir le règlement de police comme un acte de portée générale édictant à la charge ou au profit des citoyens, des obligations ou des droits, dans un but d'ordre public, avec une valeur équivalente à celle de la loi et assorti d'une sanction pénale.

Mais à cela, il faut encore un complément. Le procédé suppose, en effet, un ordre donné et l'obéissance à cet ordre, sauf à recourir au juge qui ordonnera, si besoin est, l'exécution de l'ordre. Le tout constitue un système juridique cohérent qui, dans la pratique, atteint son but, si l'on se trouve en période calme.

Or, il est des cas où l'Administration ne peut, en raison

de circonstances particulièrement graves, telle qu'une extrême urgence, ou une résistance continue à la loi, attendre que le juge ait statué et ait sanctionné le manquement au règlement.

25. — Elle doit avoir à sa disposition un moyen spécial. C'est le deuxième procédé de police : la coercition, que l'on appelle aussi l'exécution forcée par voie administrative. Ce procédé, si parfaitement rendu par cette dernière appellation, revient, en somme, à l'opération suivante qui le fait différer du procédé du règlement : Il déplace le contrôle et l'intervention du juge. Dans le procédé normal, l'autorité demande au magistrat, le cas échéant, de faire respecter le règlement. Dans le deuxième procédé, au contraire, l'Administration fait exécuter d'avance ses injonctions, sauf à en discuter postérieurement la légalité devant les juridictions compétentes que le citoyen a pu saisir. (Voir conclusions de M. Romieu, sous l'arrêt Société Immobilière de Saint-Just. C. E. 2 décembre 1902. Recueil des arrêts du C. E., p. 713.)

Au reste, ce procédé, qui est exceptionnel, est maintenu par la loi dans des limites étroites et nettement définies (voir même arrêt) qui, avec le contrôle du juge, constituent les garanties des citoyens.

26. — Mais il peut devenir de pratique normale et continue, lorsque les circonstances graves que nous signalions, deviennent dangereuses pour le territoire ou la vie du pays, qu'il y ait guerre ou état de siège. Bien plus, même, il ne reste plus entre les mains des autorités civiles, mais passe entre celles des autorités militaires.

C'est l'institution de l'état de siège, modifiant à la fois le régime gouvernemental et, peut-on dire, constitutionnel, puisqu'il s'analyse en une restriction considérable des libertés publiques de chacun. (C. E. Delmotte et Senmartin. 6 août 1915. Rec. p. 276. S. 1916. III. p. 9., conclusions de M. Corneille.)

Défini dans la loi du 9 août 1849, dont la promulgation était annoncée par la Constitution de 1848, il n'en reste pas moins un régime légal et légitime ; ce procédé très rare reste constitutionnel, par ce fait qu'il est décidé en principe par les seuls représentants de la Nation.

II. — La police administrative locale

27. — Les groupements qui vivent à l'intérieur d'un Etat adoptent souvent les méthodes que pratique l'Etat lui-même. Ainsi, se retrouvent, pour la police locale, des idées directrices semblables à celles que nous venons de voir au sujet de la police générale.

En ce qui concerne la commune particulièrement, qui constitue le cadre de cette étude, il y a une autorité de police : le maire. Il dispose, sur le territoire de sa commune, de règlements de police et des pouvoirs définis plus haut.

C'est le maire, et le maire seul, qui a entre les mains la police communale, tant municipale que rurale. C'est montrer toute l'ampleur que peut prendre une telle action du maire qui agit, dans ce cas, sans intervention d'un corps délibérant quelconque, du Conseil municipal même. Il convient d'analyser la nature juridique, puis la portée des pouvoirs du maire, chargé de la police municipale.

A. — LA NATURE JURIDIQUE DES POUVOIRS DU MAIRE

28. — Les attributions du maire sont doubles. Tantôt, il agit en tant qu'agent du pouvoir central, et est aussi chargé, à ce titre, d'assurer la publication et l'exécution des lois et règlements. Tantôt, il agit comme autorité locale. Il est, à ce titre, d'une part : pouvoir exécutif de la commune et, d'autre part, il est chargé de la police municipale.

Dans cette fonction, il échappe au contrôle du Conseil municipal. Si, dans les petites communes, ce Conseil est appelé à décider de la création du service de la police, il n'a pas à intervenir dans le fonctionnement dudit service. (C. E. 9 juillet 1924.) Toutefois, les conseils municipaux ont conservé le droit de réglementer le mode de jouissance et de répartition des biens communaux et de prendre, sauf approbation du préfet, en matière de vaine pâture, des délibérations ayant le caractère et les effets des règlements de police municipale. Mais ce sont là des pouvoirs exceptionnels.

29. — De même, l'action du pouvoir central sur le maire, autorité de police, est réduite. Le maire, ne faisant pas fonction d'agent du pouvoir central, n'est pas soumis au contrôle hiérarchique du préfet ; il est seulement sous la surveillance du pouvoir supérieur.

Cette surveillance se traduit par le droit du préfet de suspendre l'exécution des arrêtés du maire et de les annuler, ou même de se substituer au maire après mise en demeure. « Les arrêtés pris par le maire sont immé-

diatement adressés au sous-préfet, ou, dans l'arrondissement du chef-lieu de département, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le sous-préfet ou le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate. » (Art. 95 de la loi du 5 avril 1884, modifié par l'art. 47 du décret du 5 novembre 1926, pris en application de la loi du 3 août 1926.) « Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'article 95 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aura pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet, ou le sous-préfet, à l'égard d'une seule commune, qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat. » (Art. 99 de la loi municipale, modifiée par l'article 48 du décret du 5 novembre 1926, précité.)

Il est d'ailleurs nécessaire de bien faire la distinction entre la nature des pouvoirs conférés au préfet, sur le maire, par l'article 95, et la nature de ceux définis par l'article 99 de la loi municipale.

Dans le premier cas, c'est un simple pouvoir d'annulation pour illégalité, contrariété avec un règlement, ou raisons d'opportunité. (Voir circulaire du Ministère de l'Intérieur du 15 mai 1884 ; bulletin du Min. Intérieur

1884, p. 260.) Par ce moyen, le préfet n'a donc aucun pouvoir de réformation ni de remplacement de l'arrêté du maire. (Maire de Maury, C. E. 15 décembre 1912 ; Rec. p. 1498.) Il se borne à décider que tel arrêté n'aura aucune efficacité, sans indiquer les procédés qui pourraient le rendre valable. (C. E. 11 août 1859. D. P. 1860. III. 43.)

Au contraire, par l'article 99, les pouvoirs du préfet se révèlent très différents. S'il s'agit de plusieurs communes, la loi confère au préfet un pouvoir propre pour ce qui concerne la sûreté, la salubrité et la tranquillité publiques. S'il s'agit d'une seule commune, où il se produit une certaine négligence de l'autorité municipale, le préfet remplace le maire mais seulement après mise en demeure restée sans résultats. (Ville de Melun ; C. E. 2 décembre 1932 ; D. H. 1932, p. 41.) C'est donc un pouvoir de substitution, comportant la même ampleur et les mêmes limites que le pouvoir municipal. Le préfet décide à la place du maire. (Voir supra n° 66 in fine.) (Courson les Carrières ; C. E. 6 août 1912 ; Rec. p. 967. — St-Marc, C. E. 16 déc. 1910 Rec. p. 957. — Balayé ; C. E. 12 déc. 1913 ; Rec. p. 1228, cf. sur toute cette question : Laroque et Maspétiol ; La tutelle administrative ; p. 110 et suiv.)

Dans ce domaine, où l'autorité se trouve décentralisée, il y a maintien d'une certaine tutelle administrative. Elle constitue le lien nécessaire entre les diverses autorités, chargées de missions de police. Elle assure cette « ...unité de direction d'organes qui collaborent à des missions d'intérêt général... ». (Laroque et Maspétiol, précités.) Il est vrai qu'en cette matière, l'intervention de l'autorité supérieure est assez théorique. Rare est l'action du préfet

en matière de police municipale. (Laroque et Maspétiol ; p. 327.) Cette considération de fait conduit à montrer le rôle considérable que peut jouer dans la pratique le maire, autorité de police.

B. — LA PORTÉE DES POUVOIRS DU MAIRE

30. — Ces pouvoirs se manifestent en effet dans nombre de matières, ayant trait à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publiques. Donner un tableau d'ensemble de ces attributions de police communale, qui comprend la police municipale proprement dite et la police rurale, est une œuvre complexe. Elle nécessite l'étude de trois parties, d'une part le but et le fondement des dites attributions, d'autre part leur domaine, enfin leurs limites.

1° BUT ET FONDEMENT

DES ATTRIBUTIONS DE POLICE DU MAIRE

31. — Le maire est le chef d'une collectivité comprenant à la fois une agglomération urbaine et des champs. Il doit donc veiller au maintien de l'ordre dans les agglomérations bâties ; c'est la police municipale proprement dite. D'autre part, il veille au maintien de l'ordre dans les champs, afin de préserver les intérêts agricoles ; c'est la police rurale.

32. — Le fondement de ces pouvoirs qui tendent à la réglementation de droits ou de libertés se trouvent, en premier lieu, dans deux textes généraux : la loi du 5 avril 1884 et la loi du 21 juin 1898.

La première, dans ses articles 91 à 97, contient une énumération non limitative des matières qui rentrent dans la compétence du maire, chargé de la police municipale. La seconde détermine les objets auxquels peut s'appliquer la police rurale et les autorités qui y président, c'est-à-dire le maire et quelquefois le préfet.

Mais il y a également des textes dont le but n'est pas uniquement d'autoriser des mesures de police, mais de s'attacher à la solution de problèmes administratifs ou financiers, qui peuvent exiger à certains moments l'emploi de procédés de police par l'autorité municipale. Telle la loi du 15 février 1902, en matière d'hygiène publique ; tels sont encore les textes sur les cimetières. Le tout forme un ensemble qui peut paraître confus et que nous partagerons pour la clarté en deux parties : d'une part, les mesures de sécurité ou de tranquillité ; d'autre part, les mesures de salubrité.

2° DOMAINE DES MATIÈRES DE POLICE

33. — *Sécurité et tranquillité.* — Dans la commune, le souci de maintenir la sécurité et la tranquillité peut conduire le maire à réglementer tant vis-à-vis des choses que vis-à-vis des personnes.

34. — 1° Vis-à-vis des choses, les pouvoirs varieront d'après les temps et les lieux. Il est, en effet, normal que la police ait plus de droits sur la voie publique que dans les propriétés privées, où l'inviolabilité du domicile est reconnue et déterminée par la loi.

35. — a) Sur les voies publiques, si les citoyens ont

en principe un libre droit de circulation, des mesures restrictives pourront être imposées, dans l'intérêt même de cette circulation, c'est-à-dire « ...de tout ce qui intéresse la sûreté ou la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puissent nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles... ». (Art. 97 § 1 de la loi municipale.) Il s'agit donc de pouvoirs extrêmement étendus, dont les conséquences se révéleront particulièrement importantes en ce qui concerne la circulation et surtout le stationnement, sur les voies publiques, de tous ceux qui y exercent leur profession, ou des voitures affectées à l'exercice d'une profession.

36. — b) Hors des voies publiques, notamment vis-à-vis des propriétés privées, les droits de la police vont au contraire être réduits au minimum (Hauriou ; op. cit. p. 447) parce que l'exercice des diverses libertés individuelles à l'abri de la propriété privée et du domicile, se trouve fortement garanti par la loi. Toutefois le § 6 de l'article 97 précédemment cité, autorise le maire à prendre des mesures préventives contre l'incendie, telles qu'un certain aménagement des cheminées, ou l'interdiction du bois dans certaines constructions. De même, cet article complété par certaines dispositions de la loi du 21 juin 1898 réglemente les moyens mis à la portée du maire pour supprimer les dangers que pourraient causer la ruine des

maisons. Le but de ces prescriptions est la prévention de tous accidents et la suppression des conséquences dommageables qui peuvent en résulter sur la voie publique même.

37. — 2° Vis-à-vis des personnes, des considérations analogues vont se retrouver. Les droits de chacun d'aller et de venir, de se réunir ou de s'associer avec d'autres citoyens, devront être plus ou moins respectés suivant les lieux ou les circonstances. Aussi les pouvoirs du maire seront-ils variables pour des personnes isolées ou pour des groupes de personnes.

38. — a) Un citoyen ne viendrait à présenter un danger pour l'ordre public que si, aliéné, « ...son état pouvait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés... ». (Art. 97 § 7 de la loi municipale.) Encore le maire ne peut-il que provisoirement le faire détenir. (§ 7 précité et loi du 28 juin 1838.)

39. — b) Au contraire, les personnes qui, dans un but professionnel, politique ou religieux, cherchent à organiser des réunions ou manifestations principalement dans des voies ou dans des lieux publics, peuvent voir leurs droits légalement restreints par un règlement de police municipal, destiné à réprimer les troubles qui peuvent en résulter.

40. — Sur des voies publiques, nombreux sont les processions religieuses, ou les sorties en corps de sociétés ou plus simplement les attroupements générateurs de rixes

et disputes qui ont pu être interdits par les maires. La voie publique est par essence réservée à la circulation, tout ce qui peut l'entraver exagérément doit être prohibé.

41. — Pour les lieux publics, le problème se révèle déjà plus délicat. On appelle lieux publics des emplacements ou établissements qui, par leur nature ou par la destination donnée par leur propriétaire, sont ouverts à tous venants moyennant certaines conditions de paiement ou de régularité administrative, mais qui peuvent être propriétés privées. La loi de 1884 (art. 97 § 3) les énumère sans les distinguer, pour autoriser une action éventuelle du maire sur leur exploitation : « endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres... ». Si le problème de la réglementation de ces lieux dits publics apparaît complexe, cela tient à différentes raisons.

Certains d'entre eux sont, en effet, la condition et le centre d'une exploitation commerciale et industrielle, comme les théâtres. Leurs propriétaires sont garantis par la loi des 2-17 mars 1791, qui leur assure pleine liberté d'exercer le négoce que bon leur semblera. D'autres constituent les emplacements où se célèbrent les cérémonies du culte que la déclaration des Droits de l'Homme a reconnues absolument libres et licites, telles les églises. D'autres encore comme les établissements de bains publics, tendent à satisfaire des préoccupations d'hygiène. Enfin les cafés permettent aux citoyens l'exercice d'une activité pleinement libre.

Mais, par contre, il est incontestable qu'une pièce de

théâtre peut engendrer des passions chez les spectateurs, passions génératrices de troubles permettant aux autorités de police l'interdiction de la pièce, cause du désordre. De même, la mauvaise exécution de travaux d'aménagement d'un établissement de bains-douches peut en polluer les eaux. Par là, le maire est autorisé, pour enrayer la mortalité qui en est découlée, à fermer ledit établissement au moins temporairement. Enfin, il est bien certain que l'absorption d'alcools dangereux engendre des abus qu'il faut, non seulement pour l'agglomération elle-même mais pour la Nation, prévenir avec la plus grande énergie. Il y a là un ensemble d'activités dont l'exercice non contrôlé peut nuire à la santé de tous. Le maire dispose à cet égard de pouvoirs de police qui tendent aussi bien au maintien de la salubrité qu'à celui de la tranquillité publiques.

b) *Salubrité*

42. — C'est en effet dans ce but que le maire dispose de la police de l'industrie et de la police des subsistances, comprenant, aux termes de l'article 97 § 5 de la loi municipale : « ...la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure, et la salubrité des comestibles exposés en vente... » Les pouvoirs du maire en cette matière, ainsi définis et complétés par de nombreux textes sur les débits de boissons et principalement sur la taxation du pain et de la viande, viennent souvent à l'encontre du libre exercice d'une industrie ou d'un commerce, que notre législation, par ailleurs, protège efficacement. Il y a là un exemple de ces conflits entre droits de la

police et droits des citoyens que nous signalions au début de cette étude et que nous retrouverons plus tard.

43. — Il faut remarquer, au surplus, que l'action de la police en matière de salubrité ne s'en tient pas là. Elle s'est élargie par suite de lois telles que celles du 21 juin 1898 sur la police rurale et celle du 15 février 1902 sur la santé publique.

La caractéristique de ces textes est d'avoir changé quelque peu la nature des pouvoirs de police en la matière. Le maire n'est plus autorité unique. Il collabore avec le préfet et tous deux — c'est là le point capital — sont obligés de s'entourer de l'avis de corps délibérants. Ainsi, la loi de 1902 a créé une procédure spéciale, celle du règlement sanitaire.

C'est un règlement de police ; la question n'est pas douteuse ; il a pour objet la prévention des maladies transmissibles et la lutte entre celles-ci. Il autorise toutes méthodes tendant à assurer la salubrité. Mais c'est un règlement dont la procédure est spéciale : elle comporte un avis obligatoire du Conseil municipal de la commune intéressée et une approbation expresse de l'autorité préfectorale qui ne peut être donnée qu'après avis du Conseil départemental d'hygiène publique et de la Commission sanitaire municipale.

La même formule se retrouve dans la loi du 21 juin 1898 qui exige du préfet, avant la prise d'une mesure destinée à protéger les récoltes des champs, un avis concordant du Conseil général et de la Chambre d'Agriculture.

44. — La raison de ces formalités réside dans l'importance des mesures qui peuvent être prises, comparativement au caractère particulièrement fort des droits que les citoyens vont éventuellement être obligés de sacrifier. Aussi, pour leur donner plus de garanties, la loi exige, préalablement au prononcé d'une décision rigoureuse, l'accord d'assemblées qui sont la représentation politique et administrative des citoyens intéressés ou qui contiennent des techniciens spécialisés.

C'est dans ce but que la loi du 17 juillet 1880, modifiée par celle du 9 novembre 1915, exige l'avis du Conseil municipal, préalablement à l'interdiction — mesure rigoureuse vis-à-vis d'une entreprise privée — de tous débits de boissons dans un certain périmètre. La loi de 1902 n'a fait que reprendre la formule en la développant encore.

45. — Enfin, ces textes généraux se trouvant doublés par plusieurs textes particuliers, le domaine de la police de la salubrité apparaît très vaste. Il s'attache non seulement aux personnes, mais encore aux choses et aux animaux.

46. — Vis-à-vis des choses, le maire peut prendre des mesures que nous avons déjà indiquées : salubrité des comestibles, réglementation de la vente dans les halles, marchés et foires. Mais il en est d'autres à sa disposition, tant par crainte de périls normaux que de dangers graves et exceptionnels.

47. — 1° Normale est la réglementation donnée aux
« ...mode de transport des personnes décédées, inhuma-

tions ou exhumations, maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort... ». (Art. 97, 4^e de la loi municipale.)

Naturelles encore sont les prescriptions qui concernent les ordures, les fumiers ou les mares stagnantes ; pour leur enlèvement, la loi du 21 juin 1898 autorise même le maire à utiliser le procédé de l'exécution forcée.

48. — 2^e Le tout se complète par un renforcement des mesures prises, si des circonstances graves l'exigent comme des fléaux calamiteux, de graves épidémies, un accroissement anormal de mortalité dans une localité donnée.

49. — b) Vis-à-vis des animaux, il y a une police de la sécurité et une autre de la salubrité. Le maire prend soin « ...d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces... ». (Art. 97 § 8 de la loi municipale.) Il doit aussi, conformément à la loi de 1898, faire enfermer les animaux errants, surveiller l'état des animaux domestiques dont certaines maladies sont transmissibles à l'homme.

En définitive, quel que soit le domaine envisagé, ces pouvoirs peuvent apparaître comme singulièrement importants. Cela tient à ce que jusqu'ici nous n'avons envisagé que l'activité possible des autorités de police locale et simplement mentionné les droits qu'elle pouvait

restreindre. Mais nous devons maintenant rechercher et préciser les limites de ces pouvoirs.

3° LIMITES DES POUVOIRS DU MAIRE

50. — Elles tiennent à l'existence d'autorités supérieures au maire, aux circonstances dans lesquelles il agit, enfin à l'emploi par les particuliers de recours contentieux.

51. — *a)* Le maire est, en effet, subordonné à certaines autorités. Nous avons vu que, même dans le domaine de la police, le préfet disposait de son pouvoir de tutelle sur le maire. De plus, nous savons aussi que le Président de la République est nanti d'un pouvoir de police générale pour l'ensemble du territoire, sans qu'il puisse lui-même connaître des matières que le législateur a évoquées.

C'est dire que les règlements de police du maire doivent être en conformité avec la loi et les règlements généraux. Ceci n'a d'ailleurs pas l'effet d'empêcher le cumul des réglementations de police ni la validité d'un règlement municipal plus rigoureux qu'un règlement présidentiel, si le maire a jugé que les circonstances locales justifiaient ce supplément de rigueur. (Ville de Nérès-les-Bains ; C. E. 7 juin 1902 ; Rec. p. 275.)

52. — *b)* Si donc l'on admet que ces circonstances peuvent être une raison à l'intervention du maire, il faut comprendre qu'elles peuvent aussi lui constituer une limite. Les coutumes locales, les circonstances spéciales, les dangers même d'un jour appellent souvent des réglementations différentes.

53. — c) Ce sont les juridictions qui, grâce à l'existence des recours contentieux, apprécient à la lumière des dites circonstances, la conformité ou la non conformité d'un règlement municipal à la loi ou un autre règlement et en décident la validité ou l'illégalité.

Ces recours eux-mêmes diffèrent et les juridictions envisagées ne se reconnaissent pas les mêmes pouvoirs.

En effet, tout citoyen lésé dans ses droits ou dans ses intérêts par un règlement de police, peut protester contre lui par deux moyens.

Ou bien, s'il est appelé devant le juge de simple police pour contravention, en vertu de l'art. 471, § 15 et autres du Code pénal, il peut contester devant ce juge la légalité du règlement.

Ou bien, il peut directement demander au Conseil d'Etat de prononcer l'annulation du dit règlement.

54. — La haute juridiction administrative, saisie par voie d'action, dans un délai donné, d'un recours pour excès de pouvoir, pourra non seulement vérifier la conformité de ce règlement à la règle de droit, mais encore s'il n'a pas été pris par « détournement de pouvoir », c'est-à-dire dans un but autre que celui pour lequel la loi avait conféré le pouvoir de réglementation. A cette fin, il ne sépare pas le droit du fait, et recherche une solution, tant à la lumière des faits, des coutumes, des circonstances, qu'en examinant la conformité avec la loi des actes qui lui sont déférés.

Mais le contrôle du juge, si efficace qu'il soit, intervient postérieurement au règlement. Celui-ci a pu avoir des conséquences et des effets, si provisoires soient-ils.

55. — Ceci nous montre bien toute l'importance du règlement de police dans la vie communale et toute l'autorité dont, par lui, dispose le maire. En effet, ce rôle pratique et, dans une certaine mesure la justification de tout règlement de police, se trouvent dans la généralité des personnes qui lui doivent obéissance.

« Le pouvoir municipal ne doit être exercé qu'au profit et dans l'intérêt de tous les habitants de la commune ; s'il était employé pour procurer certains avantages à un particulier, abstraction faite de tout intérêt général, il serait détourné de sa véritable destination. Ceux qui en sont dépositaires manqueraient à la mission qui leur est confiée et les tribunaux ne seraient pas tenus de respecter et de faire appliquer les actes dont l'illégalité serait flagrante. L'acte réglementaire, en effet, comme la loi elle-même, doit être général ; il ne dispose, ni pour des individus déterminés, ni pour un cas spécial... ». (Voir Béquet, répertoire de Droit administratif, police municipale, n° 1369.)

Tout cela ressort de l'étude que nous venons de faire des divers aspects de la police municipale et l'on conçoit facilement qu'en principe, dans le domaine commercial et industriel, un règlement de police ne tende qu'à prohiber ce qui est, ou pourrait être nuisible, pour l'ordre public, sans jamais pouvoir s'immiscer dans le fonctionnement de l'exploitation, au point d'exiger l'emploi de tel mode d'activité qui lui paraîtrait utile ; par suite, son rôle apparaît, en quelque sorte et avant tout comme un rôle négatif, ne permettant d'employer que des procédés

d'interdiction de certaines activités, sans pouvoir exiger l'usage de certaines autres.

Cela tient à deux raisons : l'une qui fait du règlement une mesure par voie générale, l'autre, particulière, en ce que seul un rôle négatif est compatible avec l'un des principes fondamentaux de notre droit, la liberté du commerce et de l'industrie.

Nous avons analysé l'étendue de cette liberté. Nous avons vu qu'elle consistait à faire tout ce qui ne nuisait pas à autrui. Chargé de faire respecter l'ordre, le but d'un règlement sera de veiller au maintien de cette liberté, de *s'opposer* à tout usage abusif d'un droit, *d'empêcher* que, par suite des circonstances, l'un soit plus favorisé que l'autre.

56. — Comment donc admettre, devant les aspects uniquement « négatifs » *en principe* d'un tel rôle, la possibilité pour un règlement de police, loin de maintenir la concurrence, corollaire de la liberté, de vouloir, par une action positive, favoriser tel ou tel au détriment éventuel d'autres.

Et cependant, « ...de ce que les arrêtés municipaux ne peuvent statuer dans un but d'intérêt privé, il ne s'ensuit pas qu'ils ne puissent, dans un intérêt général et public, contenir des prohibitions s'adressant à un seul individu ou des dispositions spéciales à un établissement déterminé... ». (Voir Béquet, *op. cit.* n° 1391.)

Cela montre bien le double rôle éventuel de l'autorité de police locale, vis-à-vis des commerces et industries qui fonctionnent dans la commune. Le plus souvent, les règlements de police que prend un maire, pour maintenir

l'ordre public, visent une généralité et se contentent d'ordonner quelques restrictions. Mais, en d'autres circonstances, la restriction à laquelle l'un doit obéir, s'analyse comme une protection donnée à l'autre.

Ces deux aspects de la fonction de police du maire constitueront les deux chapitres de cette première partie de notre étude. Il ne convient cependant d'en montrer le mécanisme qu'après avoir, dans un chapitre préliminaire, examiné la nature de cette intervention dans le domaine économique.

CHAPITRE PREMIER

PRÉLIMINAIRE

L'intervention des autorités de police dans le domaine économique

57. — L'emploi d'un procédé de police n'apparaît compatible avec les principes fondamentaux de notre droit que s'il est conforme aux buts que lui a assignés la loi.

Ce but étant essentiellement le maintien de l'ordre, une intervention d'autorités de police dans le domaine économique est chose délicate.

C'est un des éléments du problème général de l'intervention de l'Etat dans la production. Peu de questions furent autant discutées. (Voir Reboud. Précis d'économie politique, T. I; p. 267.) Dans un régime de liberté et de légalité, cette intervention se justifie par ses répercussions sur l'intérêt général.

Ce dernier n'est, en effet, pas toujours satisfait par le libre jeu des intérêts particuliers, avec lesquels il peut ne pas être en harmonie. L'intérêt général d'une nation, c'est l'ensemble des intérêts collectifs et *permanents* de cette nation. Seul, l'Etat qui ne meurt pas, est le plus souvent à même de le prendre en charge.

Ce n'est pas dire qu'il n'y ait aucune limite à son rôle. Qu'il intervienne en tant que législateur, ou qu'entrepreneur, son pouvoir s'arrête aux droits intangibles de l'individu.

Les mêmes formules valent à l'intérieur de la commune. Le pouvoir réglementaire de police a des buts définis par la loi, qu'il ne peut outrepasser. Si le maire intervient dans le fonctionnement d'entreprises industrielles ou commerciales de sa commune, c'est uniquement parce que la satisfaction de l'intérêt public local l'exige.

Son intervention ne doit pas être le but précis du règlement, mais la conséquence obligatoire et forcée de la mesure prise par lui, pour le maintien de l'ordre. Elle n'est légale qu'à cette condition. C'est là son aspect théorique et juridique.

58. — En fait, l'intervention dans un mécanisme donné est la manière de prendre part au fonctionnement de ce mécanisme. L'intervenant impose son autorité à ceux qui président au développement d'une affaire (Larousse, xx^e siècle). En l'espèce, l'intervenant, ce sont les autorités de police; elles prennent part au fonctionnement des entreprises commerciales et industrielles, suivant certains procédés. Ces trois points doivent retenir notre attention.

1. — Qu'entend-on par autorité de police locale ?

59. — Nous n'avons, au cours des développements précédents, entendu comme telle, que celle du maire. C'est, en effet, le maire qui est titulaire des pouvoirs que nous

avons décrits, dans la presque totalité des communes de France.

60. — Cependant, il existe un régime spécial à certaines villes. Ainsi, à Paris, et dans le département de la Seine, c'est le préfet de police, et non pas les maires de Paris, qui possède ces attributions. Sa compétence s'étend, non seulement à la capitale, mais encore, pour tout ce qui concerne la sécurité, à toutes les communes du département de la Seine, et à Saint-Cloud, Meudon, Sèvres et Enghien, en Seine-et-Oise. (Arrêtés des 12 messidor, an VIII, et 3 brumaire, an IX, confirmés par la loi du 10 juin 1853.)

De même à Lyon, Marseille, Toulon, Nice, Strasbourg, Metz et Mulhouse, le maire est dessaisi de ses pouvoirs de police qui passent aux mains du préfet du département. La particularité de cette situation s'explique par l'importance, soit politique, soit économique, de telles agglomérations.

Il est évident que Paris, siège des pouvoirs publics; Strasbourg, capitale économique de l'Alsace et de la Lorraine reconquises, Lyon et Marseille, deuxième et troisième villes de France, réclamaient la possibilité de mesures spéciales de sécurité.

Par ailleurs, la police qui y fonctionne, est une police d'Etat, c'est-à-dire entièrement à la charge du budget général; il est normal qu'elle soit placée sous la dépendance, non pas d'une autorité élue et décentralisée, mais d'un fonctionnaire responsable devant le Ministre de l'Intérieur, son chef hiérarchique.

Mais, agissant ainsi, le préfet remplace exactement

le maire. Il ne possède que les pouvoirs à lui donnés par la loi municipale ou les autres textes que nous avons indiqués.

Ainsi, par exemple, comme l'a écrit M. Rousseau (R. D. P. 1932, 3^e trimestre, p. 339) : « ... la police de la circulation, quand elle est exercée par le préfet, présente exactement la même nature juridique que lorsqu'elle est exercée par le maire. Ce sont encore des pouvoirs de police municipale, mais exercés exceptionnellement par une autorité locale plus élevée, pour des raisons de commodité pratique... »

Autrement dit, pour l'exercice de la police dans les centres précités, la loi a substitué purement et simplement le préfet au maire.

61. — Aussi, en parlant des autorités de police municipale, nous envisageons aussi bien celui-là que celui-ci. Remarquons d'ailleurs que les préfets susvisés ne sont pas les seuls à considérer. Tous les préfets, nous l'avons vu, sont titulaires de pouvoirs de police, soit en vertu de textes généraux, soit en vertu de textes spéciaux dans leur département, ou dans le territoire des communes où ils sont autorisés par la loi à se substituer au maire.

En définitive, maires, préfets et préfets de police sont autorités de police locale; leur activité est susceptible de nous intéresser au même titre, lorsque leur action se produit dans le domaine industriel et commercial qui nous occupe spécialement.

II. — Qu'entend-on par entreprises commerciales ou industrielles ?

62. — Nous ne pouvons pas donner ici une énumération de ces entreprises.

L'étude des faits nous montrera le nombre et la diversité des entreprises considérées. Tantôt, la sécurité ou la tranquillité publique sont en jeu. A ce titre, toutes entreprises utilisant la voie publique, par exemple, pourront voir leur activité limitée par un règlement de police. Tantôt, il y va de la salubrité publique, et les commerces de denrées ou subsistances seront touchés par la réglementation.

63. — Or, il apparaît que la liberté de ces diverses exploitations étant assurée et définie par la loi, un règlement de police ne pourra intervenir dans leur fonctionnement que si la loi l'y autorise expressément.

Le règlement est alors l'acte qui détermine les conditions d'application de la loi, nécessairement variables suivant les lieux et les circonstances, conditions que la loi ne peut évidemment prévoir et envisager toutes.

Dans notre histoire juridique, les autorités municipales ont toujours été chargées de surveiller l'exercice des professions industrielles, en vue du maintien du bon ordre. En fait, seule l'autorité locale peut, en effet, apprécier les besoins de la ville et du village.

III. — Les divers procédés d'intervention

64. A l'intérieur de la commune, ces procédés varient dans la même mesure que varient les pouvoirs généraux

d'intervention de l'Etat dans la production; si l'on a reconnu que les entreprises commerciales et industrielles ne présentent pas toutes, ou présentent dans des proportions différentes, un danger pour l'ordre public, la variété se révélait nécessaire dans les procédés de réglementation.

Les raisons de telles mesures sont diverses (Introduction n° 11 et suiv.) et plus ou moins impérieuses. Aussi, les mesures mêmes en seront le reflet : interdiction, surveillance constante, autorisation ou simplement déclaration.

Ainsi, dans le domaine général, la fabrication de la céruse et la vente de l'absinthe sont interdites. Le Conseil d'Etat (arrêt du 22 avril 1921, Rec. p. 424) reconnaît que l'interdiction de l'absinthe, voulue par la loi du 16 mars 1915, se révèle comme tendant à l'intérêt exclusif de la santé publique et ne donne lieu à aucune indemnité. L'Administration a un droit de regard constant dans le fonctionnement d'exploitations d'intérêt public, dont elle a confié la gestion à un concessionnaire. Quelquefois, c'est une simple autorisation à donner à la création d'une entreprise telle que les établissements d'eaux minérales. Enfin, souvent, il est uniquement requis une déclaration du propriétaire, destinée à avertir les autorités de l'ouverture d'une industrie, d'un théâtre par exemple.

65. — Il en est de même dans le cadre communal et pour le domaine de la police. Le maire dispose, vis-à-vis des entreprises commerciales sises sur le territoire municipal, d'une gamme analogue de procédés, allant de l'interdiction pure et simple à l'autorisation sous conditions. Il dispose, en outre, par suite de textes spéciaux, d'un pouvoir de taxation dans certains cas. Et même, restrei-

gnant certaines activités professionnelles, il peut aller, dans un but d'intérêt général, jusqu'à en protéger d'autres.

Nous avons déjà évoqué ces divers procédés, en indiquant l'étendue et la portée générales des pouvoirs de police du maire. Le but des chapitres à venir est d'en montrer le mécanisme complet, d'une part, en considérant les restrictions apportées à la liberté du commerce, et qui ne profitent à personne; d'autre part, en étudiant le souci, permis par la loi, de la police locale d'assurer la protection de certaines entreprises.

66. — A bien considérer, en effet, le problème de la liberté du commerce et de l'industrie, et le rôle des autorités publiques vis-à-vis de cette liberté, on y voit un des aspects de la question des relations entre les individus et l'Etat.

Celui-ci a des droits vis-à-vis des premiers, mais également des devoirs, qui peuvent être, soit « négatifs », soit « positifs ». Ainsi, vis-à-vis des réalisations pratiques et quotidiennes d'un principe de liberté, le rôle des autorités sera double, pour un but unique qui est d'assurer à tous un degré égal de liberté.

En premier lieu, il s'agira d'une obligation « négative » : constituer la limite qu'aucun ne pourra dépasser, pour que tous soient ainsi assurés de droits égaux. Mais ceci peut ne pas être suffisant. Alors, si besoin est, et c'est le deuxième point, naissent des obligations positives : protéger ceux qui, pour des raisons spéciales, ne peuvent jouir d'une quantité de droits et de liberté égale à celle des autres.

67. -- L'organisation actuelle de l'enseignement est la mise en œuvre de ces idées. D'une part, l'Etat respecte les droits des Eglises et les droits de la famille en cette matière, mais veille à ce qu'il n'y ait pas abus. D'autre part, pour secourir l'enfant à l'abandon et développer la personnalité des individus, il a constitué un service d'enseignement qui permet à tous de jouir d'un minimum égal d'instruction.

68. -- Il en est de même en matière commerciale et industrielle, tant dans le domaine général de l'Etat, qui doit assurer la liberté et en prévenir les atteintes, que dans le domaine plus restreint d'une commune.

En premier lieu, le maire, autorité de police locale, fixe les limites générales que ne peuvent dépasser les activités professionnelles, dans un intérêt public, ce qui profite donc à tous. En second lieu, il lui est encore nécessaire, dans le même intérêt, d'atténuer, pour quelques activités spéciales, la rigueur de ces limites.

CHAPITRE II

LE RÔLE NÉGATIF DES AUTORITÉS DE POLICE

Constituer les limites générales à la liberté qu'aucun ne peut dépasser

I. — Analyse de ce rôle

69. — Les pouvoirs municipaux de police s'exercent dans l'intérêt et au profit de tous les habitants de la commune. En effet, si la police tend à réglementer les droits individuels, c'est afin qu'il résulte un avantage permanent pour la collectivité.

L'existence de mesures restrictives nécessitées par un intérêt général, ne profite pas seulement à la commune elle-même, à son économie; elle aura encore une répercussion sur chaque patrimoine.

Mais cette répercussion peut ne pas être évidente ni immédiate. Aussi, le principe de l'égalité devant les charges publiques exige-t-il que les mesures restrictives s'appliquent à tous. En matière commerciale et industrielle, la liberté est la règle. Il apparaît qu'elle ne peut être atténuée par une mesure de police que s'il y a respect de ce principe d'égalité. Tous ceux qui exercent une

profession doivent jouir d'un degré égal de liberté, qu'ils exercent le même commerce ou une industrie différente.

70. — Il existe donc un degré, une proportion de liberté à établir. Il faut une limite à la liberté, puisqu'elle « ... consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui... » et afin qu'elle ne présente pas un caractère abusif. En principe, la loi, seule, possède un caractère suffisant de généralité pour déterminer cette liberté. Mais on sait que la loi ne peut prévoir toutes les hypothèses de la vie juridique des citoyens qui varie suivant les temps ou suivant les lieux.

Dans le cadre communal, la loi s'est bornée à autoriser l'action du maire, tout en instituant un contrôle hiérarchique et juridictionnel de cette action. Seule, l'autorité municipale peut connaître suffisamment les besoins locaux et déterminer, pour les diverses activités professionnelles de la collectivité, les limites qu'elles ne pourront dépasser dans l'intérêt public spécial à ladite collectivité.

Ceci revient à dire que l'action de police, dans une commune, peut établir à l'égard des industriels et commerçants qui y vivent, des limites générales à leur activité, en vue de la protection des intérêts généraux. D'où résulte le plan naturel de ce chapitre, d'une part, ces limites et la manière dont elles jouent; d'autre part, les intérêts qui les justifient.

II. — Les limites à l'activité industrielle

71. — Par suite des principes généraux que nous avons indiqués plus haut (n° 5 et suivants) on sait quels peuvent

être leurs caractères principaux. Elles sont à la fois « négatives » et générales, tout en pouvant revêtir des formes diverses. Et l'ensemble tend à un seul but. Ce sont les points à étudier.

A. — CE SONT DES MESURES « NEGATIVES »

72. — Une action, une intervention se révèle « négative », lorsqu'elle tend à interdire la recherche d'un but, mais non pas les procédés qui tendent à ce but. « ... En présence des libertés consacrées par les lois, les droits de la police se bornent en principe à la faculté d'imposer aux particuliers l'obligation d'assurer par eux-mêmes, par des abstentions ou par des actes dont ils conservent le libre choix et la responsabilité, le maintien de l'ordre... » (Hauriou, *op. cit.*, p. 464, note 2.)

Ceci ne veut pas dire que le maire ne puisse s'immiscer dans le fonctionnement d'une entreprise, mais seulement que les mesures prises par lui vont empêcher l'industriel d'exercer une ou plusieurs activités déterminées, qui rentrent normalement dans ses droits.

Au contraire, une action n'est plus négative, soit qu'elle détermine l'obligation d'un procédé dans le fonctionnement d'une exploitation, soit qu'elle accorde une faveur, consacre un droit pour un entrepreneur, faveur ou droit dont les autres ne pourront jouir. Là, d'ailleurs, l'illégalité pourra être évidente comme nous le verrons par la suite.

Supposons une mesure « négative » : un maire décide par exemple que, passée l'heure de fermeture, le proprié-

taire d'un débit de boisson ne peut plus conserver aucun consommateur dans son établissement. La mesure est légale. (Laporte et autres. C. E., 18 février 1904. D. P. 1905, 3, 59.)

73. — Mais, à part cette prescription, le débitant conserve pleine et entière liberté dans son exploitation. Il peut, sauf cas exceptionnels, employer le personnel qu'il lui semble bon (il y a ici divergence de jurisprudence entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat qui, lui, reconnaît formellement le principe; arrêt Laporte précité, Raveau, C. E. 8 décembre 1905. D. P. 1907, 3, 13, et Dame Juvenon, C. E. 19 mai 1905, D. P. 07, 3, 12 et la note) et adopter tel mode de règlement des consommations qu'il lui plaît. (Arrêt Laporte précité.)

Ainsi, au delà des limites fixées, le maire n'a aucun pouvoir de réglementation. En règle générale, il n'a pas à s'occuper des rapports d'un commerçant avec son personnel ou ses clients. Les droits de la police, qui visent par nature l'intérêt public, cessent là où commencent les relations privées des citoyens.

B. — CES MESURES DOIVENT ETRE GÉNÉRALES

74. — Comme pour le premier, ce caractère tient à l'essence même des pouvoirs de police (*supra* n° 61). Un règlement est une mesure générale par définition. Il s'adresse à tous, et son but ne peut être de conférer un privilège à quelqu'un. Une interdiction de police ne peut valoir que pour tous les habitants de la commune.

Ce caractère de généralité s'entend d'ailleurs unique-

ment pour les personnes dont l'activité est réglementée. Il ne se comprend plus pour tous les procédés d'activité des citoyens.

C'est reprendre ici la distinction entre le but et le moyen du règlement de police. Ayant à maintenir l'ordre public, il détermine les droits de chacun, sans pouvoir imposer l'emploi des procédés appropriés à la réalisation du but envisagé.

75. — Par suite, en premier lieu, vis-à-vis des personnes, il ne peut statuer que dans une mesure égale pour toutes celles qui se trouvent dans la même situation. Sinon, il y aurait violation du principe de l'égalité devant la loi et les charges publiques. Ainsi, le maire, chargé de maintenir la sûreté de la circulation sur les voies publiques, peut interdire le défilé de toutes les sociétés de musique sur ces voies (La Cicilienne, C. E. 5 juillet 1918. Rec. p. 666); de même, il peut interdire tous les bals publics. (Thomas, c. ministère public. Cass. crim., 28 mars 1930, D. H. 1930, p. 279.) Mais il ne pourrait lever son interdiction pour une seule société de musique ou pour un seul entrepreneur de bals publics. De même, il ne peut autoriser une seule Société à quêter sur la voie publique. (Sieur Beau et autres, C. E. 4 mai 1928, Rec. p. 548.)

D'ailleurs, déclarer qu'un règlement municipal doit s'adresser à tous les commerçants, sans exception, de la commune est exagéré. Il faut ajouter qu'il ne s'agit que de tous les commerçants qui pratiquent le même négoce et dans les mêmes conditions. Ainsi, le maire peut « ... déterminer les diverses catégories de commerçants... » aux-

quelles sera applicable l'un de ces arrêtés. (Richermoz, C. E. 7 juin 1901, D. P. 1902, 3, 272.)

Dans cette espèce, il ne s'agissait pas d'une ou plusieurs personnes déterminées, mais d'excepter de la prohibition prescrite certaines catégories de commerçants se trouvant dans une situation différente de celle des autres. (Voir de même Ministère pub. c. Merle et Bert. Cass. crim. 27 février 1903, D. P. 1905, 1, 439.)

En fait, le problème se révèle délicat, puisque l'appréciation des motifs qui ont fait prendre un règlement ne rentre pas dans la compétence du juge qui en a le contrôle (Arrêt Dame Juvenon, précité), sauf détournement de pouvoir; il s'agit de déterminer si la situation des commerçants est ou non comparable à celle des autres : la chose n'est pas aisée.

Ainsi, la Cour de Cassation a annulé un règlement qu'elle a estimé pris « ... au profit d'une catégorie d'individus... », les vendeurs placés au marché et au détriment des autres vendeurs de la localité. (Dame Girard, Cass. Crim. 4 janvier 1902, D. P. 1903, 1, 65. — De même German et Audibert, C. E. 6 décembre 1929, D. H. 1930, p. 57.)

76. — Mais, en second lieu, vis-à-vis des procédés d'activité industrielle ou commerciale, le caractère de généralité doit être envisagé différemment. On sait que l'autorité municipale ne peut imposer un emploi d'un procédé déterminé. Pareillement, elle ne peut interdire l'emploi de tous les procédés connus.

Le principe est, en effet, la liberté de chacun sauf s'il vient à y avoir trouble de l'ordre public. Pour qu'un pro-

cédé d'exploitation puisse troubler l'ordre public, il doit évidemment avoir fonctionné. Une interdiction préventive générale, aussi bien qu'une prescription particulière, sont donc impossibles. Ainsi, le maire, qui peut réglementer la circulation des voitures sur les routes et promenades, a le droit d'édicter l'obligation, pour toutes les voitures circulant sur certaines promenades, d'un système amortisseur. Le Conseil d'Etat a déclaré légale une telle prescription pour les voitures circulant sur la voie centrale du Prado à Marseille. (Sté l'Auto-Traction, C. E. 22 avril 1921. Rec. p. 390.) Mais il ne pourrait imposer l'emploi d'un système amortisseur déterminé, ou d'un procédé donné de protection contre les projections de boue (même arrêt et Véhicules industriels, C. E. 26 oct. 1928. Rec. p. 391.)

77. — Par ailleurs, un arrêté se révèle illégal s'il vient à interdire la circulation de toutes les voitures chargées de bois, quelles que soient leurs dimensions (Castillon du Perron, C. E. 13 juin 1913. Rec. p. 653), ou s'il proscriit toute garderie d'enfants, de façon générale et préventive (Giraud et autres, C. E. 3 fév- 1905. D. P. 1906, 3, 85), ou bien encore « ...s'il interdit d'une manière générale la vente des bestiaux dans les locaux privés... » (David et Cancel, C. E. 17 février 1905, D. P. 1906, 3, 93), de même, s'il interdit l'emploi des clairons et tambours dans toute l'étendue de la commune (C. E. Derome, 10 avril 1930, Rec., p. 417), également, s'il interdit par une mesure générale toutes les ventes à la criée dans les locaux privés. (Martin c. ville de Bordeaux, C. E. 18 mars 1887. D. P. 1888, 3, 20. Argelier, Merlat et Soviche, même date,

mêmes références), de même s'il prohibe l'élevage des porcs, lapins, lièvres, pigeons, poules et volailles quelconques. (Dame Marteau, le 5 nov. 1924, p. 853.)

78. — Tous ces exemples ne sont que l'application de cette idée essentielle : la police est bien, en quelque sorte, la réglementation des droits individuels. Mais ses pouvoirs ne peuvent se manifester qu'au moment où il y a trouble ou menace de trouble des intérêts dont elle a la charge. Si donc une activité professionnelle non existante paraît susceptible de gêner l'ordre et la circulation dans la rue, le maire peut, si la loi l'y autorise expressément, interdire cette activité.

Au contraire, si cette activité existe déjà, et parce que la loi l'a rendue libre, il n'appartient pas au maire d'en suspendre l'exercice en fait, en lui interdisant l'emploi, de manière générale et préventive, de tous les procédés qu'elle peut utiliser, alors que rien ne prouve que l'un de ces procédés soit absolument incompatible avec l'ordre public.

79. — En d'autres termes, les principes généraux de notre droit public n'autorisent pas le maire, en l'absence de textes, à déclarer souverainement que tout mode d'exercice d'une activité professionnelle libre est contraire à la sûreté, à la tranquillité ou à la salubrité publique, ni à faire exception pour un seul d'entre eux. Ils lui permettent uniquement de constater cette contrariété pour l'un ou plusieurs de ces modes — il y a trouble — eu égard aux circonstances — il y a menace de trouble, — et alors,

mais alors seulement, de les suspendre ou de les interdire (Rey, C. E. 6 janv. 1933. D. H. 33 p. 88.)

Quelles sont donc par suite les diverses méthodes que le maire peut employer ?

C. — CES MESURES PEUVENT ÊTRE VARIABLES

80. — Puisque les droits de la police, gardienne de l'ordre public, sont strictement limités à ce but, il est logique qu'elle ne puisse intervenir dans les locaux professionnels, ou à l'occasion des rapports entre commerçants et citoyens, où manifestement aucune circonstance, ni aucun mode d'action, ne peuvent être de nature à troubler l'ordre public. Tels sont les locaux strictement privés et les rapports entre fournisseurs et clients (Arrêts David et Cancel, et Laporte précités et la note Dalloz.)

81. — Qu'il y ait des exceptions, la chose se conçoit, surtout si la loi les prévoit. Il y a des lieux mi-privés, mi-publics, parce qu'il s'y fait « de grands rassemblements d'hommes, tels que cafés, spectacles, etc... » (L. 5 avril 1884., art. 97, § 3, voir supra n° 47) pour lesquels le maire a certains pouvoirs. De même, la loi des 19-21 juillet 1791 autorise l'intervention du maire dans les rapports entre les commerçants et leurs clients qui portent sur ces denrées de première nécessité que sont le pain et la viande.

Hors cela, le principe est net. Mais il ne conduit pas à affirmer que, sauf dans les lieux, où à l'occasion des rapports, purement privés, le maire ait tous les droits. La question se présente de manière différente, suivant qu'il s'agit de l'existence même d'un commerce ou d'une industrie, ou de son exploitation.

1° LA POLICE LOCALE ET LA CRÉATION DE COMMERCES
OU INDUSTRIES

82. — La loi des 2-17 mars 1791 a rendu libre toute activité professionnelle. Conformément aux principes généraux, la police ne peut restreindre cette liberté, que si son exercice vient à troubler l'ordre public.

En conséquence, la création d'un commerce quelconque paraît ne pas pouvoir être interdite par la police pour deux raisons. La première se trouve dans l'art. 3 de la déclaration des droits qui dispose que « ...tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché... » et aucun texte général ne permet à la police de s'opposer à la naissance des industries.

La seconde réside dans les principes que nous venons d'exposer. Sauf exceptions prévues par le législateur, la création d'un commerce, en elle-même, ne présente pas de danger pour l'ordre public. Le danger, si danger il y a, ne peut provenir que du fonctionnement du commerce, à l'occasion d'un fait d'exploitation.

83. — Il paraît donc impossible qu'une autorité de police puisse soumettre l'ouverture d'un local professionnel à son autorisation préalable. Si la chose était possible, comme en fait cette autorisation serait presque toujours discrétionnaire, elle aboutirait, soit à interdire absolument une profession déterminée, soit à la monopoliser au profit d'un seul. Il y aurait là une atteinte permanente aux droits de chacun d'exercer « ...tel négoce, tel commerce ou telle industrie que bon lui semble... » et violation du principe de l'égalité de tous.

84. — Toutefois, il peut exister des exceptions à ce principe, qui assujettissent une profession à l'autorisation de la police. L'étude des faits va nous montrer que ces dérogations viennent de textes législatifs spéciaux ou de l'existence de la domanialité publique.

85. — a) La loi peut édicter semblable prescription. Citons-en comme exemples la législation des établissements dangereux et celle des spectacles. Ce sont d'ailleurs des illustrations parfaites du principe que nous venons d'exposer. Quoiqu'il s'agisse, au premier chef, de considérations intéressant la salubrité et la tranquillité publiques, il a fallu une loi pour donner de tels pouvoirs à la police.

86. — 1° *Les établissements dangereux.* — Tous « manufactures, ateliers, usines, établissements industriels ou commerciaux, présentant des dangers ou inconvénients pour sécurité, salubrité, commodité du voisinage ou pour la santé publique, ou pour l'agriculture » (Loi 15 octobre 1820 mod. par la loi du 19 déc. 1917 et par celle du 20 avril 1932) ont été classés par les règlements d'administration publique pris en application de ces lois, en date du 24 décembre 1919 et du 3 août 1932, en trois catégories.

La première comprend les établissements à éloigner des habitations ; la seconde, ceux dont l'éloignement n'est pas nécessaire ; la troisième, enfin, ceux dont la proximité est sans inconvénients.

L'ouverture des établissements compris dans les deux premières classes, est soumise à l'autorisation du préfet, prise par arrêté motivé, après avis de la Commission sa-

nitaire et rapport du Conseil départemental d'hygiène publique.

87. — 2° *Le régime des spectacles de curiosité.* — Ce régime n'est pas un régime de liberté, contrairement à celui des théâtres. En effet, si l'industrie théâtrale, c'est-à-dire le fait d'ouvrir une salle destinée à la représentation d'œuvres théâtrales est libre, sauf déclaration, c'est en vertu des dispositions du décret du 6 janvier 1864, ayant abrogé l'article 7 du décret du 8 juin 1906.

Mais ces dispositions ne sont pas applicables aux spectacles de curiosité, tels que combats de boxe, cabarets ou autres. Aussi, le maire peut-il, en exécution de la loi des 16-24 août 1790 et de l'art. 15 du décret du 8 juin 1906 qui, ayant valeur législative, a pu faire passer ces matières dans le domaine du pouvoir exécutif, soumettre à son autorisation préalable les « ...représentations cinématographiques, exhibitions, tableaux vivants, concerts... » sans excéder ses pouvoirs. (Callon, C. E. 12 mars 1915, Rec. p. 73; Chaubin, C. E. 7 février 1919, Rec. p. 129.)

88. — *b)* La deuxième série d'exceptions au principe que nous avons indiqué réside dans l'existence de la domanialité publique.

Il existe, en effet, un certain nombre de professions, dont l'exercice exige l'usage d'une partie du domaine public. Ce domaine étant affecté au public, le maire qui, dans la commune, doit veiller au maintien de cette affectation, peut avoir à l'égard de ces professions des droits plus considérables que pour les autres.

Il en est ainsi si les modes d'exercice d'une telle pro-

fession nécessitent un usage d'une propriété publique autre que celui qui, d'après le droit commun, appartient à tous les habitants de la commune. Le maire peut assujettir cette profession à son autorisation préalable dans le but d'examiner si l'usage du domaine qui va être fait n'est pas de nature à nuire aux droits normaux et habituels des usagers ordinaires.

89. — Ainsi, le maire peut soumettre à son autorisation préalable la profession de crieur public; de même, il peut refuser la salle de la mairie, mise par le Conseil municipal à la disposition de tous, à une société musicale. (Doublier, C. E. 8 novembre 1912, Rec. p. 1023.) Il a également le droit d'interdire aux Sociétés de musique de jouer sur la voie publique sans son autorisation (préfet du Var c/maire de la Garde-Freinet, C. E. 30 janvier 1887, D. P. 188, III, 129. — Chevassus c/M. P., Cass. Crim. 2 juillet 1898, D. P. 1899, I, 519 et la note. — Potiron, C. E. 13 janvier 1893, D. P. 1894, III, 26), à moins bien entendu que ladite interdiction ne s'applique qu'à une Société musicale déterminée. (M. P. c/Ricard et autres, Cass. Crim. 19 avril 1890, D. P. 1890, I, 451.) Il peut encore subordonner à son autorisation préalable la profession des commissionnaires circulant sur la voie publique. (Rabé, C. E. 8 juin 1917, Sirey 1920, III, I.)

90. — Mais hors ces cas exceptionnels, on peut affirmer que le maire ne peut s'opposer à la naissance d'industries et de commerces que la loi a rendues libres. Les juridictions compétentes annulent, d'ailleurs, toujours, des règlements municipaux ayant cet effet.

Ainsi, un établissement industriel classé dans la troisième catégorie est licite sous réserve d'une simple déclaration. L'autorité de police n'a pas le droit de le soumettre à son autorisation préalable et discrétionnaire (Dame Frilon ; C. E. 9 juillet 1915, Rec. p. 232. — Dupradeau ; C. E. 18 septembre 1918 ; Rec. p. 874), mais simplement d'exiger de lui l'observation des conditions légales.

De même, et conformément au décret du 8 juin 1906, que nous avons indiqué, le maire ne peut soumettre à son autorisation l'industrie théâtrale. (Goguel ; C. E. 2 mars 1923 ; Rec. p. 204.) Le Conseil d'Etat a encore annulé l'arrêté du préfet de police de Paris, qui « ... a interdit l'élevage des abeilles dans la ville de Paris, sans une autorisation préalable de la Préfecture de Police, et a ordonné la suppression de tous les ruchers pour lesquels ils ne serait pas justifié de cette autorisation... ». (Vignet ; C. E. 10 mars 1885, D. P. 1886, III, 115.) Dans ces conclusions sur cette affaire, Monsieur le Commissaire du Gouvernement Levasseur de Précourt a fait remarquer que l'autorité de police a le pouvoir de réglementer la profession des éleveurs d'abeilles dans l'intérêt public, mais que le « ...pouvoir de réglementation ne peut comporter le pouvoir d'interdiction ou, ce qui est plus grave, le pouvoir de créer un véritable monopole en soumettant l'industrie au système des autorisations préalables... ». Il a indiqué, par ailleurs, que la jurisprudence de la Cour de Cassation avait jugé ainsi pour les débits de boissons (M. P. c. femme Schwartz ; Cass. Crim. 6 fév. 1847, D. P. 1847, I, 57), et pour une entreprise de vidange.

(Baron et Bouvier ; Cass. Crim. 23 juillet 1869 ; D. P. 1870, I, 47.)

91. — En effet, la situation est analogue pour les débits de boissons que la loi du 17 juillet 1880 et celle du 9 novembre 1915 ont simplement soumis à la formalité de la déclaration. Le maire ne peut donc soumettre leur ouverture à son autorisation, ni ordonner leur fermeture. (Halleguen ; C. E. 18 novembre 1910 ; Rec. p. 271.) Il n'y a d'exceptions que pour certains débits temporaires de fêtes publiques et, dans quelques circonstances, en Algérie (Stora, Constantine, C. E. 12 novembre 1915, Rec. p. 305.) La fermeture est uniquement entre les mains de l'autorité judiciaire pour violation des dispositions de la loi du 9 novembre 1915. (Maire de Paluel ; C. E. 13 février 1920. Rec., p. 163.)

92. — Enfin, lorsqu'un industriel ou un commerçant ne fait du domaine public qu'un usage semblable à celui que peuvent faire tous les citoyens, il n'y a pas lieu de soumettre sa profession à une autorisation préalable. Ainsi, la Cour de cassation a annulé l'arrêté municipal qui soumettait à l'autorisation du maire le service de la vidange (Chesnier-Duchesne Crim. Cass. 12 février 1881 ; D. P. 1881, I, 185) ou l'occupation d'un emplacement de faveur dans la cour d'une gare. (Wors ; Crim. Cass. 31 mars 1873 ; D. P. 1878. I. 236.)

93. — Dans ces conditions, ne peut-on s'étonner que la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire autorisent formellement le maire à soumettre à son autorisation préalable la profession de crieur public.

(Belleau ; C. E. 18 janvier 1883 ; D. P. 1885. III. 73. — Courtois c. M. P. Cass. Crim. 31 décembre 1891 ; D. P. 1892. I. 436. — Commune de Caylus ; C. E. 22 mai 1908 ; Rec. p. 543 et D. P. 1910. III. 8.)

Il peut, en effet, sembler que la profession de crieur public n'exige pas qu'il soit fait de la voie publique un usage plus considérable que celui fait par le service de la vidange ou le service de transport de gare à domicile que la Cour de Cassation a jugés absolument libres (supra n° 98). De plus, la loi a reconnu la liberté de certains de ces crieurs publics, les crieurs de journaux, alors que ce sont eux qui peuvent attirer autour d'eux le plus de rassemblements et, par là, gêner le plus la circulation.

94. — D'ailleurs le Commissaire du Gouvernement, dans l'espèce Belleau, avait conclu à l'illégalité du règlement municipal ayant disposé ainsi que nous venons de le dire pour la profession de crieur, mais la Haute Assemblée a décidé contre ses conclusions. Il est vrai que le Commissaire du Gouvernement avait surtout insisté sur cette idée que la loi sur la presse, dans son esprit, avait abrogé toutes dispositions antérieures sur la profession, alors qu'elle ne concerne manifestement que les crieurs de journaux et non les crieurs d'annonces.

Mais il avait également fait valoir que l'autorisation préalable violait le principe de la liberté de l'industrie ; et les considérants de la Haute Assemblée n'ont pas formellement envisagé la question sous cet angle et résolu le problème. Une note au Dalloz sous l'arrêt Vignet précité considère que cette solution, dans l'affaire Belleau, doit être considérée comme une décision d'espèce.

95. — Devant la Cour de Cassation, l'avocat général avait lui conclu à la légalité d'un tel arrêté, étant donné l'usage fait de la voie par le crieur public. Il avait précisé que « ...la liberté de l'industrie, qui est le principe, cesse d'être absolue, lorsque l'exploitation soumise à la surveillance de l'autorité municipale ne peut avoir lieu que si l'exploitant obtient en même temps de la municipalité le droit de faire des voies publiques un usage autre que celui auquel ces voies sont destinées d'après le droit commun. Dans ce cas, l'autorité municipale, pouvant assurer sa concession au moyen d'un refus ou d'une permission de voirie, peut apprécier si, au point de vue des intérêts de police qui lui sont confiés, le fait peut être toléré, autorisé, la concession accordée... ».

96. — Toutefois, et cela augmente encore la difficulté, dans les deux cas, l'arrêté municipal avait pour but d'empêcher un ancien garde champêtre de crier ses annonces. C'est un but qui manifestement ne rentre pas dans les attributions de police et qui devait conduire, au moins le Conseil d'Etat, à annuler l'arrêté pour détournement de pouvoir, dans la même mesure que le préfet, par le moyen de l'article 95 de la loi municipale, annule un tel arrêté pour inopportunité comme dirigé contre la profession libre d'un citoyen. (Commune de Caylus, précité.)

Il faut bien remarquer que le système de l'autorisation préalable conduit au monopole au profit d'un seul ou de la commune elle-même. (Sieurs Beau et autres précités.)

Aussi nous pensons que, conformément aux conclusions du Commissaire du Gouvernement et de l'Avocat Général (au point de vue des intérêts de police qui lui sont con-

fiés), mais contrairement à la conséquence que ce dernier en a tirée et aux solutions données par les deux Hautes Juridictions, le système de l'autorisation préalable ne peut pas être employé par le maire, sauf dans un seul cas.

97. — C'est celui où les suites qu'il entraîne, c'est-à-dire le monopole et la violation du principe de l'égalité de tous, sont absolument et strictement nécessaires à la sécurité, à la tranquillité ou à la salubrité publiques. Toutes les autres fois, un tel procédé comme dans les espèces Belleau et Courtois, est formellement contraire à l'un des principes fondamentaux de notre droit.

L'intervention de la police, par le système de l'autorisation préalable, ne nous paraît licite, même si l'usage fait de la voie publique est anormal, qui si cet usage, tout exceptionnel qu'il soit, est de nature à gêner les usages normaux de tous les habitants. S'il en est ainsi — et c'est logique en principe — pour une société musicale défilant sur la voie publique (Potiron ; C. E. 12 janvier 1893 D. P. 1894. III. 26), pourquoi en est-il autrement pour la profession de crieur public ? Celle-ci ne nous paraît pas gêner les usagers normaux de la voie publique, alors surtout, comme nous l'avons vu, que le législateur a rendu libre l'activité des crieurs de journaux qui peuvent gêner la circulation plus que les autres crieurs. Il est vrai que dans ce dernier cas des textes spéciaux (loi du 29 juillet 1881 et loi du 19 mars 1889) autorisent formellement les crieurs de journaux à crier le titre et le prix du journal qu'il colportent. Mais il y a tout autant de liberté, à notre avis, pour les crieurs publics d'annonces,

dont la profession est garantie par un texte général (loi des 2-17 mars 1791) que l'article 97 de la loi municipale n'a pas eu pour mission d'abolir. (Camus c. M. P. Cass. Crim. 9 mars 1889 D. P. 1889. I. 388.)

Et c'est seulement s'il y a trouble ou menace de trouble pour les usagers normaux de la voie, réalisés par un usager anormal, que la police voit alors naître ses droits. (Demory et Degeselle (crieurs de journaux), C. E. 19 mai 1889, D. P. 1900, III, 81 et la note.)

Nous retrouverons d'ailleurs ce principe dans notre deuxième partie, puisqu'il légitime seul à notre avis la protection accordée par le maire, autorité de police, à certains commerces ou industries.

2° LA POLICE LOCALE ET L'EXPLOITATION DES COMMERCEs

98. — Nous sommes en présence d'une industrie créée; son propriétaire fait chaque jour des actes professionnels; quels sont les droits de la police sur ces actes ?

Il convient d'abord de remarquer que, ainsi que nous avons dit plus haut (n^{os} 84 et 85), un procédé d'exploitation ne semble pouvoir troubler l'ordre public que s'il a déjà fonctionné. Comme pour la création d'un commerce, le maire ne peut donc pas soumettre l'emploi d'un procédé, d'un mode d'exploitation à son autorisation préalable, sauf bien entendu exceptions légales, comme par exemple celle qui résulte de la loi du 20 avril 1902, interdisant aux établissements industriels, commerciaux ou administratifs, l'émission « ... soit des fumées, soit des poussières, soit des suies, soit des gaz toxiques ou corrosifs susceptibles d'incommoder le voisinage ou de

polluer l'atmosphère ou de nuire à la santé ou à la sécurité publiques, à la production agricole, à la bonne conservation des monuments ou à la beauté des sites ».

Les raisons que nous avons exposées contre le système de l'autorisation préalable de la profession de crieur public valent également ici.

Et cependant le Conseil d'Etat a statué en sens contraire dans un cas d'espèce récent. (Syndicat d'initiative de Tourette-Levens, C. E. 26 décembre 1930, D. P. 1930, III, 66.) Il a décidé qu'un maire pouvait soumettre à son autorisation préalable l'emploi des appareils mécaniques de musique dans les débits de boissons. A notre avis, une telle mesure, surtout ayant une portée générale et absolue (voir n° 76), est prise non seulement en violation de la liberté de l'industrie, mais encore du droit du propriétaire d'utiliser chez lui telle activité qui lui semble bonne. Il est vrai que le maire a pu agir dans un but de tranquillité publique — le Conseil d'Etat considère que ce fut son seul but — et parce que l'emploi de tels instruments peut gêner les voisins. Il n'en subsiste pas moins qu'il a décidé discrétionnairement que l'emploi de ces instruments était contraire à la tranquillité publique, sans même avoir égard aux conditions de temps et de lieux, alors que nous estimons qu'il ne pouvait avoir que le droit de constater cette contrariété lors du fonctionnement d'un appareil, puis de l'interdire si besoin était.

Quoi qu'il en soit, et en second lieu, on doit remarquer encore que ces droits vont être différents suivant que les actes professionnels s'exercent dans un lieu privé ou dans un lieu public.

99. — a) Dans les lieux privés, on aperçoit difficilement en quoi un tel acte est de nature à troubler l'ordre public, c'est-à-dire à motiver l'action de la police.

Aussi le principe général est-il que la police n'a pas de droits dans les locaux professionnels privés, ou très peu de droits ; c'est une application de l'idée « qui réduit au minimum les droits de réglementation de la police dans les propriétés privées... ». (Cf Hauriou op. cit. p. 447.) Tout à la fois, l'inviolabilité du domicile et la liberté du commerce doivent limiter l'action du maire. « ...Le propriétaire dans sa propriété (comme le commerçant dans ses locaux professionnels), a le droit de se livrer à toutes sortes d'activités et de faire en principe toutes sortes d'installations et toutes sortes d'établissements... », sauf ceux qui sont interdits par la loi. (Cf, Hauriou op. cit.)

« C'est ainsi qu'avant la loi du 15 octobre 1810, l'administration ne se reconnaissait pas le droit d'interdire les établissements dangereux ; c'est ainsi qu'avant la loi du 15 juillet 1856, elle ne se reconnaissait pas le droit d'interdire les fouilles nuisibles aux sources d'eaux minérales, de même qu'aujourd'hui on ne peut interdire les garderies d'enfants. » (Giraud et autres, précité.)

100. — En bref, le maire ne peut intervenir que si la loi l'y autorise formellement, ou si l'activité du propriétaire ou du commerçant a des répercussions qui dépassent le cadre des locaux privés.

Ainsi, le maire a le droit de taxation de la viande et du pain (lois des 19-21 juillet 1791) et, par suite, le droit d'ordonner les mesures qui empêchent de tourner

les prix fixés (étiquettes de prix, catégories de viande). Il peut également dans une certaine mesure, et, croyons-nous, sous la réserve sur laquelle nous venons d'insister, (n° 99), interdire l'exercice d'activités professionnelles bruyantes, dépassant le cadre du local qui les abrite ; le tout, bien entendu, sans pouvoir exiger l'emploi d'un procédé spécial qui seul autoriserait la dite activité. (Languellier C. E. 28 mars 1885, D. P. 1886, III, 97.) Nous reviendrons dans un chapitre ultérieur sur le problème du bruit.

101. — *b*) Dans les lieux publics, la réglementation peut et doit être plus rigoureuse. L'intérêt de l'affectation de ces lieux à l'usage que leur a donné la loi correspond aux buts de la police. Cela se fait surtout sentir pour les voies publiques qui sont des dépendances du domaine public où « ... la police est chez elle et ne se heurte pas aux droits de la propriété privée... ». (Cf. Hauriou op. cit.)

L'exercice des actes professionnels peut donc être soumis à l'observation de certaines conditions surtout s'il exige un usage anormal de la voie, tel celui qu'en font les voitures publiques de transport en commun.

D'ailleurs ces conditions techniques et administratives : emplacements dans les marchés, dimension de ces emplacements, particularités que doivent présenter les voitures de transport (hygiène, chauffage, glaces de sécurité) se doublent encore de conditions financières qui doivent être autorisées, il est vrai, par le Conseil municipal, droits de place et de stationnement qui montrent jusqu'où peuvent aller les droits de l'autorité publique.

102. — Sont à mi-chemin des lieux publics et des lieux privés les endroits tels que salles de spectacles, de jeux, cafés et cabarets, emplacements de bals publics, etc..., qui, étant propriétés privées ne sont publics que parce que des citoyens peuvent y entrer indistinctement.

Certes, il y a droit de propriété et liberté du commerce, mais les rassemblements d'hommes qui s'y produisent (art. 97 de la loi municipale) sont de nature à faire naître des troubles ou menaces de troubles. Aussi la police conservera-t-elle des droits importants qui pourront aller jusqu'à la surveillance permanente par des agents préposés à cet effet (Laporte et autres, précité) et à des mesures destinées à faciliter cette surveillance (dame Juvenon, précité).

Mais afin de respecter les droits du propriétaire ou du commerçant, ces droits s'arrêteront lorsque le local n'est plus ouvert au public (Laporte et autres, précité), ainsi qu'à l'occasion des rapports purement privés qui s'échangent entre les clients ou le personnel et le propriétaire de l'établissement (dame Raveau, précité).

3° LE BUT DE CES MESURES

103. — L'ensemble des caractères que présentent ces limites générales, quelle que soit leur variété, nous permet de dégager qu'elles ne tendent en définitive qu'à un seul but : l'intérêt de l'ordre public, et qu'elles ne peuvent s'en écarter.

104. — La police a une mission et des autorités propres à elle. Si le maire agit comme administrateur, il n'a

aucun des droits de la police. (Gaud et autres, C. E. 20 juin 1913, Rec. p. 707. — Veuve Hézard, Cass. Crim. 27 juillet 1900, D. P. 1902, I, 582. — Abbé Berthier, Cass. Crim. 1^{er} mars 1902, D. P. 1903, V, 64. — Bosseuin, Carcan et Meunier, ville de Constantine c/Serra et Laire, Cass. Crim. 15 juin 1894, D. P. 1898, I, 249.)

105. — De plus, le maire, autorité de police, ne peut agir ni dans l'intérêt financier de la commune (Maury et Gaillard, Cass. Crim. 18 janvier 1906, D. P. 1906, I, 488 et la note), ni dans son propre intérêt d'homme professionnel ou politique (voir supra n° 255). Il a pour mission et pour unique mission de veiller au maintien de l'ordre public, c'est-à-dire de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques. En définitive, c'est un but d'intérêt général qui s'impose à lui ; mais, en notre matière, cet intérêt peut se décomposer en plusieurs intérêts, d'ordre général également, qu'il convient maintenant de déterminer.

III. — Les intérêts justifiant les limites à l'activité des commerçants

106. — Le maire peut être amené à réglementer les droits des commerçants et industriels, dans les conditions que nous avons vues, soit pour maintenir l'affectation de certains lieux communaux, soit encore pour protéger les consommateurs de la commune, soit enfin dans l'intérêt de la localité considérée dans son ensemble.

A. — L'AFFECTATION DE CERTAINS LIEUX COMMUNAUX

107. — Ce sont les chemins et voies de communication et certains bâtiments affectés, l'église, le cimetière, la maison d'école, la halle et le marché couvert, qu'il convient de protéger contre les entreprises des commerçants et industriels qui pourraient nuire à leur affectation à l'usage du public.

Les routes et chemins vicinaux et ruraux font partie du domaine public communal ; ils sont affectés à la circulation du public.

Quant aux bâtiments précités, on peut se demander s'ils font ou non partie du domaine public. La doctrine contient certaines divergences :

Hauriou (op. cit. p. 552 et 681) et Rolland (Précis de droit administratif 1931, p. 314) les rangent dans le domaine public. Berthélémy (Traité élémentaire de droit administratif 1931, p. 620) les place dans le domaine privé.

109. — Ces solutions dépendent évidemment du critérium que l'on donne de la domanialité publique. Monsieur le Commissaire du Gouvernement Corneille, dans l'affaire Commune de Monségur (C. E. 10 juin 1921, Sirey 1921, III, 49), aborde le problème en ce qui concerne les édifices consacrés au culte et précise qu'il lui paraît difficile de ranger une église dans le domaine privé. Il montre que celui-ci comprend l'ensemble des propriétés que la commune, par exemple, possède assimilables à une propriété quelconque et sur laquelle elle puisse avoir les

droits d'user, de jouir et de disposer. Or, une commune n'a aucun de ces droits sur une église dont elle a bien la propriété, mais qu'elle doit laisser, en vertu de la loi du 9 décembre 1905, à la disposition de la collectivité des fidèles. L'église fait donc partie du domaine public.

Avec ce critérium, la solution ne serait pas pour le cimetière la même que pour l'église. N'y a-t-il pas possibilité pour la commune propriétaire de consentir des aliénations de parcelles de cimetières, sinon définitives, depuis la loi du 3 février 1924 qui a supprimé les concessions perpétuelles, du moins tellement longues (100 ans), qu'il s'ensuit presque une véritable aliénation.

110. — Dans une note sous un arrêt Cie des Tramways de Sète (C. E. 7 décembre 1928, Sirey 1930, III, 1), M. Alibert donne un autre critérium. Il le trouve dans la jurisprudence du Conseil d'Etat formulée à l'occasion des détournements de pouvoir commis dans la gestion des propriétés publiques. Cette jurisprudence décide, en effet, que pour la gestion du domaine privé l'autorité publique ne peut, sans détournement de pouvoir, user, sous sanction pénale, de son pouvoir de police. Il faut donc en conclure, suivant M. Alibert, que les limites du pouvoir de police coïncident avec celles du domaine public. Or le maire, autorité de police, dispose de pouvoirs importants sur ces propriétés de la commune que sont l'église aussi bien que le cimetière et que la halle et le marché couvert. On doit alors les ranger dans le domaine public.

111. — Enfin, la jurisprudence donne comme critérium de la domanialité publique son affectation directe et immé-

diat au public et à l'usage du public. Par suite, le marché, propriété communale affectée aux ventes des comestibles destinés aux besoins de la population, est un bien du domaine public. Par contre, le cimetière, quoiqu'affecté à un service public, reste dans le domaine privé. (Dame de Suremain, C. E. 19 avril 1907, D. P. 1908, III, 66 et les conclusions de Monsieur le Commissaire du Gouvernement Romieu.)

Quant à l'église, propriété de la commune, l'hésitation est permise. On peut même dire qu'elle n'a ni tous les caractères de la domanialité publique, ni aucun de ceux d'un bien du domaine privé. Elle n'est pas aliénable, mais ne peut non plus changer d'affectation, puisque celle-ci est perpétuelle.

112. — Quoiqu'il en soit, tous ces biens communaux, routes et bâtiments, sont affectés soit à un service public (l'école et le cimetière), soit au public (la halle et la route), soit enfin à l'usage d'un public (l'église). Cette affectation montre la relation étroite de ces biens avec l'intérêt général. Aussi peut-il légalement appartenir à l'autorité de police de veiller au maintien continuuel de cette affectation, spécialement de réglementer les droits des commerçants qui pourraient nuire à ladite affectation, en premier lieu de la voie publique, en second lieu des bâtiments que nous avons énumérés.

1° LA VOIE PUBLIQUE

113. — La police de la voie publique revêt une grande importance et des aspects très divers comme nous l'avons

noté au vu de l'article 97, § 1^{er} de la loi municipale, qui porte que le maire est chargé de veiller au maintien de « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiemént, l'éclairage, l'enlèvement des immondices, la démolition ou la réparation des immeubles menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ». Nous ne l'envisageons ici que dans ses rapports avec les industriels et les commerçants, dont les entreprises nuiraient à la sûreté ou à la commodité du passage dans les rues et places publiques. Par ailleurs, il ne s'agira d'étudier dans le présent chapitre que les limites générales mises à leur activité par le maire.

Ces considérations nous permettent donc d'écarter définitivement, ou de reporter à plus tard, l'examen de questions déterminées. Ainsi, nous ne parlerons pas de tout ce qui concerne l'état matériel de la voie : nettoiemént et propreté, balayage. Il n'y a pas là matière commerciale et industrielle.

De même, nous n'exposerons que plus loin (n° 206) la protection donnée à certaines entreprises utilisant la voie publique.

114. — Par sa nature, la voie publique est affectée à la circulation. Or, celle-ci comporte un corollaire nécessaire, le droit de stationnement, obligatoire pour assurer la desserte des propriétés riveraines.

Mais cette voie, affectée à la circulation, doit l'être dans la même mesure pour tous. Le soin de maintenir cette égalité appartient aux autorités de police en même temps que le souci d'assurer la commodité et la sûreté de la circulation. Aussi, apparaît-il que, dans l'intérêt de celle-ci, qui doit rester constamment libre, il y a des cas où le stationnement peut être réglementé. Le stationnement est un usage de la voie publique qui peut gêner la circulation. C'est un usage du domaine qui comporte des modalités. Tantôt il n'emporte ni modification ni emprise du domaine, tantôt il peut avoir ces deux caractères.

Par suite, les droits de la police réglementant le stationnement seront plus forts dans le deuxième cas (pose de conduites d'eau, de gaz et d'électricité, de rails de tramways, de kiosques à journaux, etc...) que dans le premier (simple arrêt de voitures nécessaire pour permettre l'accès des habitations) — la desserte des propriétés riveraines est en fait le prolongement du droit de propriété. — De plus, l'occupation du domaine, réalisée dans les deux cas, donne naissance à la perception d'une taxe au profit de la collectivité propriétaire (dans le premier cas) ou de la commune (dans le deuxième cas, art. 133 de la loi municipale).

Il convient d'insister sur ce fait que la matière du stationnement est tout autant du domaine police que la matière de la circulation. On pourrait croire que pour le stationnement, ce soit l'occupation du domaine, le point de vue domanial seul qui soit à la base des droits du maire. Or, il n'en est pas ainsi d'abord en ce que le

stationnement n'est que la suite logique de la circulation — on ne circule pas pour circuler, mais pour arriver et s'arrêter (conclusions de Monsieur le Commissaire du Gouvernement Rivet dans l'arrêt Laurens, C. E. 18 mai 1928, D. P. 1928, III, 65) — ensuite en ce que le point de vue domanial s'efface (mettant à part les concessions) et n'intervient que pour justifier le paiement d'une redevance. D'ailleurs, l'autorisation de stationner ne confère aucun droit d'occupation proprement dite du domaine (Mesbach, C. E. 1^{er} mai 1929, Rec. p. 448) ; de plus, les textes qui donnent ses pouvoirs au maire en la matière (art. 97, § 1^{er} et 98 de la loi municipale) sont des textes de police. Voir les conclusions de Monsieur le Commissaire du Gouvernement Detton dans l'arrêt Dulaurens Pretecille (C. E. 3 juin 1932, D. P. 1932, III, 55.)

115. — En somme, il existe des utilisations individuelles de la voie publique qui sont une conséquence des libertés individuelles elles-mêmes et qui comportent non seulement le droit de circulation, mais encore le droit de stationnement. (Hauriou op. cit. p. 713.)

Mais à côté de telles utilisations, en principe libres et le plus souvent gratuites (voir toutefois pour la légalité des parcs de stationnement payants à Paris, l'arrêt du Conseil d'Etat (Défense du Commerce parisien, 11 décembre 1931, Rec. p. 1100), il en est d'autres qui sont des utilisations *temporaires* ni libres ni gratuites, spécialement — et c'est le cas qui nous intéresse — lorsqu'elles constituent la raison d'être et la condition de l'exercice d'une profession commerciale ou industrielle.

116. — La police de la circulation et du stationnement est celle qui réglemeute soit la circulation, soit, si cela est reconnu nécessaire, les utilisations que nous avons dites. Son fondement se trouve dans l'article 97 précité de la loi municipale ; son but et sa justification sont de maintenir l'affectation du domaine de la voie à l'usage de tous. Pour en étudier les modalités, il convient de voir où, à qui et comment elle peut s'appliquer.

a) Les lieux où elle s'applique

117. — Les pouvoirs du maire se manifestent pour toutes les voies publiques à l'intérieur de l'agglomération communale, et en dehors des agglomérations, pour les chemins vicinaux et autres voies communales (sauf les chemins de grande communication et d'intérêt commun). (Soc. L'Auto-Traction, C. E. 22 avril 1921, Rec. p. 390.) Peu importe qu'à l'intérieur de la ville la route soit classée comme voie départementale. (Laffont et autres, Crim. Cass. 24 août 1848, D. P. 1851, I, 551.) De plus, on entend par voies publiques les rues et leurs trottoirs, les places et tous lieux publics, tels que promenades, halle publique, etc...

Ces pouvoirs peuvent s'exercer de manière inégale, suivant la largeur de la voie ou l'intensité de la circulation ou même le but de la route. Ils pourront être très importants pour une promenade (le Prado, à Marseille) ou pour une voie encombrée (rue Saint-Ferréol, à Marseille) (Société l'Auto-Traction, précité). Ils se réduisent au contraire au minimum dans les rues larges et parfaitement accessibles à tout genre de circulation.

118. — Enfin, ils sont inexistants dans les chemins privés et tous les lieux non publics. (Stordeur C. E. 24 juillet 1914, Rec. p. 909. — Alligaud Cass. Crim. 9 juin 1854, D. P. 1855, I, 414, chemin privé d'exploitation rurale. — Watreneg-Leriché Cass. Crim. 3 mai 1861, D. P., 1861, I, 360, passage, propriété communale, servant à l'exploitation de terrains enclavés. — Roubaud Cass. Crim. 16 avril 1861, D. P. 1861, I, 240, terrain particulier touchant à une route et n'en étant distingué par aucune limite).

b) Les personnes à qui elle s'applique

119. — Tous les usagers de la voie ont un droit égal à l'utiliser, qu'ils soient riverains ou non, quel que soit le mode d'utilisation, à pied, à cheval ou en voiture automobile ou non, qu'il s'agisse enfin de circuler ou de s'arrêter momentanément sur la voie.

Mais, ayant un droit égal, il ne s'ensuit pas que les usagers utilisent la voie dans les mêmes proportions. Ainsi, contrairement à la desserte des propriétés riveraines qui est une utilisation ordinaire de la voie, le stationnement prolongé quoique temporaire, se présente différemment ; il est un mode d'utilisation anormal au point que la Cour de cassation, dans une jurisprudence rigoureuse, l'assimile au dépôt non nécessaire susceptible de sanctions pénales.

De même, le fait d'entrer et de sortir de chez soi constitue un usage de la voie publique différent de celui du commerçant qui dispose ses étalages de marchandises sur

un trottoir ou qui y installe un kiosque destiné à la vente des journaux.

120. — Il y a donc des usagers normaux et des usagers anormaux du domaine public. C'est un mode d'utilisation normal et non privatif que d'accéder à sa maison et de stationner devant sa porte ; c'est, au contraire, un mode d'utilisation anormal et privatif que d'occuper une partie du trottoir par une terrasse de café, d'installer des canalisations d'eaux dans le sous-sol d'une voie publique, de prendre une partie de la rue pour le défilé d'une société de musique ou pour le stationnement répété d'un grand nombre de voitures publiques.

Outre ce fait que de tels modes entraînent le paiement d'une redevance pour occupation, qu'il y ait ou non emprise sur le domaine ou modification de son assiette, ils sont d'une nature telle que la police doit disposer à leur égard de pouvoirs plus considérables que ceux dont elle use envers les modes normaux d'utilisation comportant des modalités diverses.

c) Comment s'applique-t-elle ?

121. — A l'encontre des usagers normaux, il y a des pouvoirs ordinaires de police qui ne peuvent limiter l'exercice des droits individuels que dans un intérêt public. A l'encontre des usagers anormaux, il existe une réglementation spéciale.

I. — Pouvoirs ordinaires des maires

122. — Leur existence ne se justifie que si ces pouvoirs sont nécessaires pour l'ordre public, en l'espèce pour le

maintien de l'affectation de la voie, de la commodité et de la sûreté de la circulation.

Si la liberté de circulation est le principe, des exceptions se manifestent pour régler les abus possibles de cette liberté et maintenir les droits de chacun au même niveau. Si tous les citoyens peuvent aller et venir sur la voie publique, ceux qui, dans un but professionnel, sont accompagnés de troupeaux d'animaux peuvent ne circuler que sous certaines conditions. (Monvoisin, C. E. 5 décembre 1913, Rec. p. 1208. — Société protectrice des animaux, C. E. 21 janvier 1921, Rec. p. 74.) D'autres dont le métier est d'assurer le transport des bagages de gare à domicile peuvent voir régler leur activité (Rabé C. E. 8 juin 1917, Sirey 1920, III, 1 et la note de M. Hauriou); ce dernier indique même que ce droit peut aller jusqu'à organiser une véritable corporation soumise au pouvoir disciplinaire de la municipalité.

Le maire peut également régler les étalages des commerçants dont les boutiques sont riveraines de la voie publique et même les interdire. (Miquelis, Cass. Crim. 6 février 1890, D. P. 1890, I, 228.) Un étalage peut constituer d'ailleurs une occupation privative du domaine; il n'est pas toujours le prolongement normal et gratuit d'une activité professionnelle et alors, non autorisé, tombe sous le coup de l'article 471, § 4 du Code pénal sanctionnant le dépôt non nécessaire et l'embarras de la voie publique. (Veuve Clavel, Cass. Crim. 28 février 1863, D. P. 1863, I, 327; Richermoz, Cass. Crim. 7 juin 1901, D. P. 1902, I, 272.)

123. — Par rapport aux propriétaires de voitures circu-

lant sur la voie publique, le maire dispose de pouvoirs, concurrents d'ailleurs avec la réglementation générale prise par le chef de l'Etat dite Code de la Route. Mais chef d'une agglomération, le maire connaît seul les nécessités spéciales de sa ville: il est seul apte à prendre des mesures d'intérêt local. Ainsi peut-il interdire la circulation dans certaines rues à certaines heures, les allures trop rapides, prescrire l'emploi d'appareils avertisseurs, fixer un itinéraire obligatoire (Gille et Déon, Cass. Crim. 5 juillet 1873, D. P. 1874, I, 42; transport de cuirs verts uniquement permis par les chemins autour de la ville) et limiter la durée du stationnement, comme à Paris.

De plus, il lui est possible d'exiger pour des types déterminés de voitures l'adoption d'appareils de protection contre la boue (Véhicules industriels, précité; voitures pesant plus de 3.000 kilos) ou de systèmes amortisseurs (dans l'intérêt matériel de la voie; Société l'Auto-traction, précité); il peut également prescrire que les voitures transportant des viandes soient couvertes (Syndicat des bouchers de Bolbec, C. E. 24 mars 1899, Rec. p. 242); il peut encore interdire la circulation des voitures encombrantes ou particulièrement lourdes dans certaines rues (Plâtrières de Bagnolet, C. E. 24 janvier 1926, Rec. p. 97; Chambre syndicale des entrepreneurs aux fêtes, C. E. 5 nov. 1924, Rec. p. 853; Mis, C. E. 5 août 1921, Rec. p. 819; Société anonyme de participation industrielle, C. E. 18 mars 1932, D. H., p. 257; Ratto et autres, C. E. 6 janvier 1933, D. H. p. 167); ainsi le maire de Pierrefitte (Seine) a pu légalement interdire aux véhicules de paille ou de fourrages hippomobiles ou automobiles d'emprunter une cer-

taine partie de la rue de Paris (Syndicat agricole de la région de Paris, C. E. 6 mai 1932, D. H. p. 352). La nuit, s'il peut ordonner l'éclairage des voitures que le Code de la Route dispense de ces obligations (voitures d'agriculture), il ne peut cependant aller jusqu'à proscrire toute circulation la nuit (Paillès, C. E. 30 janvier 1914, Rec. p. 109; de Bellescize, C. E. 12 novembre 1927, Rec. p. 1048).

121. — Si importantes que puissent paraître ces mesures, elles ne peuvent jamais permettre au maire de prononcer des mesures d'interdiction générale et absolue, ce qui serait une négation de la liberté individuelle, d'aller, de venir et de s'arrêter. Ainsi le maire ne peut interdire l'accès de toute une partie de rue (Arr. C. E. 28 mai 1924), ni l'interdiction de la circulation de tous véhicules autres que les tombereaux à un seul cheval (Denaiffe et fils, C. E. 5 juin 1929, Rec. p. 543), à moins qu'il ne s'agisse d'une mesure essentiellement provisoire (Ets Geliard et Cie, C. E. 20 janvier 1932). Toutefois le Conseil d'Etat a reconnu la légalité d'un arrêté municipal ayant interdit de stationner en tout endroit au propriétaire d'une roulotte automobile. (Dulaurens-Préteville, précité.) A vrai dire, il ne s'agissait pas en l'espèce d'un stationnement « ordinaire » normal ni même anormal, mais d'une « occupation » sans durée définie du domaine par une véritable « habitation » (Conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Delton). Un tel stationnement a donc pu justifier une mesure d'interdiction générale, alors qu'elle ne serait certainement pas légale pour un stationnement ordinaire même anormal, comme nous le verrons ultérieurement (n° 270) et ne se comprendrait pas à l'égard d'usa-

gers normaux jouissant de leurs droits en ne cherchant pas à en abuser, les droits de la police à leur égard étant en somme restreints.

II. — Réglementation spéciale

Bien au contraire, ces droits de la police vont être plus importants et à juste titre lorsqu'ils visent les usagers anormaux du domaine et nous verrons même (n° 215) qu'ils peuvent aller jusqu'à établir un système d'autorisation préalable que nous avons constaté devoir être, dans un régime de légalité, excessivement peu fréquent et difficilement justifiable.

125. — Il en est naturellement ainsi à l'égard des usagers de la voie publique dont l'activité comporte emprise et modification de l'assiette du domaine; de tels usages ont le plus souvent d'ailleurs leur base dans un contrat de concession passé avec la collectivité propriétaire du domaine. Les clauses y contenues admettent et conditionnent un monopole licite au profit du concessionnaire avec en compensation un droit de surveillance rigoureux sur les conditions d'exercice de la profession. Un tel monopole ne conduit pas, il convient de le remarquer, à rompre le principe d'égalité. Le concessionnaire est sujet, en tant que concessionnaire, à des obligations qu'un entrepreneur particulier n'a pas à remplir (Cf. note de M. Blaevoet sous les arrêts Société des Autobus antibois et Centre électrique, Dalloz 1932, III, 60); en tout cas, il n'y a pas là matière de police et le monopole, loin de résulter en fait d'une autorisation préalable de police, est évident et autorisé législativement. Aussi les rapports qui naissent entre

concessionnaire et concédant ne nous intéressent-ils pas ici.

Par contre, nous devons retenir les usages anormaux et privatifs ne comportant ni emprise ni modification de l'assiette du domaine et ne résultant pas d'un traité de concession que la police est appelée à réglementer. Réglementation sévère parce qu'un usage anormal est ou peut être contraire à l'affectation; réglementation juste et fondée en ce que, sur la voie publique, la police se trouve chez elle et doit contrôler les activités des particuliers qui font de cette voie l'élément principal de leur activité professionnelle.

126. — Peuvent se révéler comme nuisibles à l'affectation d'une voie publique les activités qui, utilisant la voie, ont un but autre que de circuler. Telles sont les Sociétés de musique et les voitures à but publicitaire. Aussi le maire peut-il interdire, sauf autorisation préalable, le défilé d'une Société de musique (La Cicilienne, précité; Potiron, C. E. 12 janvier 1893, D. P. 1894, III, 26 et la note) et la circulation des voitures publicitaires (cf. Hauriou, *op. cit.* p. 486, et Rousseau, *op. cit.* précité; Hostein, C. E. 30 mars 1900, Recueil p. 248; Cie des Chalets de commodité, C. E. 24 janvier 1902, Rec. p. 42). De telles mesures ne portent « ... aucune atteinte aux libertés garanties au commerce et à l'industrie et spécialement à la liberté de l'affichage par les lois en vigueur... » (Hostein, précité.)

127. — Les voitures publiques ou de place font de la voie publique l'élément essentiel de leur exploitation. La gêne qu'elles peuvent apporter à l'usage de tous est consi-

dérable par leur circulation incessante, leur stationnement prolongé et revenant périodiquement; par suite, les obligations qui peuvent leur être imposées sont-elles importantes. Vis-à-vis des entreprises de transport en commun et des voitures de place, ces obligations trouvent leur fondement d'abord dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité de la circulation, ensuite dans l'occupation faite par elles de la voie publique; il n'est pas possible de considérer, en effet, que le stationnement qu'elles effectuent soit une conséquence de leur droit de circulation; mais il constitue bien un usage anormal de la voie et différent de celui que pourrait effectuer un particulier, qu'il soit ou non riverain de la voie publique. D'où ce stationnement doit être autorisé par l'autorité administrative — il s'agit, au reste, plus d'une autorisation de police que d'une autorisation de voirie (*supra* n° 114) — et donne lieu à une taxe pour occupation du domaine. (Patoux, Cass. Crim. 22 juillet 1865, D. P. 65, I, 499.)

Par ailleurs, les voitures publiques sont destinées à l'usage du public. C'est une raison supplémentaire conduisant à justifier les pouvoirs des autorités de police chargées de veiller aux intérêts des usagers de ces voitures. Ainsi le maire peut astreindre les propriétaires de ces voitures à prendre des mesures tendant à assurer l'hygiène, la salubrité et la sécurité des voyageurs à l'intérieur des véhicules (chauffage — Cie des Tramways de Paris et du département de la Seine. C. E. 11 janvier 1927, Rec., p. 20 —, glaces de sécurité, boîtes pharmaceutiques; arrêtés du préfet de police de Paris du 22 janvier et 2 février 1933), de même que le chef de l'Etat a pu prendre

de semblables mesures vis-à-vis des compagnies de chemins de fer. (Règlement d'administration publique du 1^{er} mars 1901, voir C. E. 6 décembre 1907, S. 1907 ; III, I et la note de M. Mestre.)

128. — Mais, avant d'indiquer les modalités de cette réglementation spéciale, il importe encore de définir, en utilisant le critérium de la nature du stationnement sur la voie, quelles sont les voitures dites publiques. Il s'agit naturellement, et sans difficulté, de toutes les voitures de transport en commun : autobus et tramways communaux, départementaux et interdépartementaux et métropolitain de Paris, mises par un concessionnaire à la disposition du public ; mais il s'agit encore des voitures de place (taxis-automobiles) pour lesquelles il n'y a pas de contrat de concession (Syndicat des entrepreneurs de voitures de place de la Seine, C. E. 24 février 1899, D. P. 1900, III, 58) et des voitures de remise qui, toutes deux, stationnent temporairement sur la voie publique, stationnement donnant naissance au pouvoir réglementaire de l'autorité de police.

Encore faut-il distinguer parmi ces dernières voitures, entre les voitures sous remise « stationnant dans des locaux ouverts et attenants à la voie publique et qui marchent à l'heure ou à la course, d'après un tarif uniforme et obligatoire... et les voitures dites de grande remise »... qui sont remisées dans des locaux fermés, se louent à la journée, à la semaine et au mois et marchent sur commande à des prix débattus... » (M. P. c/ Artufel, Chabert et autres, Cass. Crim. 11 juillet 1875, D. P. 1886, I, 277.)

Or, cet arrêt, opérant une telle distinction dans les faits,

n'en a pas moins décidé qu'elle ne devait pas jouer en droit et que toutes les voitures de remise devaient être astreintes, dans la même mesure, aux pouvoirs de réglementation du maire. Nous n'admettons pas cette solution, résultant d'un arrêt isolé, parce qu'elle est contraire au critérium du stationnement sur la voie publique que nous avons donné. Voir, d'ailleurs, en notre sens l'arrêt *Sieur Patoux* précité qui ne range pas les voitures de grande remise parmi les voitures publiques.

Ont encore ce dernier caractère les voitures destinées aux transports interdépartementaux, tels que les autobus Citroën, dont la circulation peut être réglementée par les maires dans les agglomérations qu'ils desservent (*Société des Autobus antibois* précité).

129. — On reconnaît donc, par suite, une voiture publique à ce qu'elle est affectée au transport des voyageurs qui peuvent y monter librement sans avoir retenu leur place, qu'elle suit un itinéraire déterminé avec points d'arrêts fixés et qu'elle doit s'arrêter aux dits points d'arrêt pour prendre ou déposer les voyageurs qui le demandent. (*Société Cook et Ansaldi*, C. E. 5 mai 1899, D. P. 1900, III, 81.) Elle sera alors soumise à la réglementation spéciale afférente aux voitures publiques.

Par suite, ne sont pas soumises à cette réglementation ni les voitures d'excursion (*Société Cook et Ansaldi*, précité) ni les voitures qui ne sont destinées qu'au transport des marchandises (*Grenier, Merle et Bert*, Cass. Crim. 27 février 1903, D. P. 1905, I, 438; *Lamarthonie et Syndicat des camionneurs de Bordeaux*, C. E. 20 mai 1904; D. P. 1906, III, 5).

130. — Les modalités de cette réglementation ont un double but. D'une part, nous l'avons vu, elles tendent à assurer le bien-être et la sécurité des voyageurs et constituent l'approbation tacite des taxes perçues sur les usagers. Le fondement de cette approbation, nécessaire à l'intérêt des usagers dans une entreprise privée, assurant, sans contrat de concession, un service d'intérêt général, se trouve dans l'autorisation de stationnement et les conditions sans lesquelles elle ne serait pas donnée ; il faut constater le caractère propre de ce droit d'édicter des tarifs, qui est un droit de police et qu'il ne faut pas confondre avec le droit de déterminer les taxes de stationnement. (Conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Arrivière dans l'arrêt Chambre syndicale des entrepreneurs de voitures de place du département de la Seine ; C. E. 9 août 1893 ; D. P. 1894, III, 65.)

D'autre part, elles ont en vue les conditions mêmes de la circulation et du stationnement des dites voitures. Ces conditions visent, soit les personnes qui sont chargées de leur conduite, soit la forme et l'aménagement du matériel employé, soit, enfin, les modes de circulation et les lieux de stationnement permis.

131. — Ainsi, l'autorité municipale peut imposer l'obligation d'un examen technique aux conducteurs de voitures de place (autobus) en plus de l'examen qui permet l'obtention du permis de conduire exigible de tous les conducteurs en vertu du Code de la Route. Elle peut également interdire de confier la direction de ces voitures à des hommes trop jeunes. (Grenier et Lacleyse, Cass. Crim. 27 février 1903, précité.) Aujourd'hui, ce point n'a guère

d'intérêt, l'âge minimum imposé par les règlements généraux étant de dix-huit ans ; mais il en avait autrefois lorsqu'il y avait des omnibus à chevaux, dont la conduite n'était pas réservée à des hommes de cet âge ou plus âgés. (Merle et Bert, précité.)

132. — De plus certains aménagements peuvent être imposés : prohibition des autobus de trop grandes dimensions ; signaux d'alarme ; trois freins (pour les autobus parisiens : deux à la disposition du conducteur, un à la disposition des voyageurs) ; emploi de compteurs taximètres sur les voitures de place.

133. — Enfin les prescriptions les plus strictes tiennent à la circulation et aux stationnements : vitesse limitée ; arrêts obligatoires et arrêts facultatifs ; limitation du nombre des voitures publiques admises à circuler (German et Audibert, précité ; Legros, C. E. 3 février 1911 ; Rec. p. 133 ; Compagnie pyrénéenne de transport, C. E. 10 février 1928 ; Rec. p. 204) soit pour chaque entreprise, soit en général, ce qui peut amener indirectement une limitation du nombre des entreprises et un monopole de fait, point très important que nous reverrons ultérieurement (*supra* n° 217). Au reste, quelque étendues que puissent être ces prescriptions, elles ne doivent pas cependant conduire à interdire en fait tout service. Ainsi, un maire peut « prescrire des itinéraires spéciaux pour la » traversée de la ville, interdire la montée et la descente » des voyageurs en dehors du ou des points où il estime- » rait que la circulation ne subirait de ce fait aucun incon- » vénient appréciable... » mais il ne peut « ... ordonner de traverser la ville sans y effectuer un seul arrêt pour pren-

dre ou déposer des voyageurs en provenance ou à destination de la ville... » parce qu'une pareille «... prohibition aurait pour effet d'interdire de façon absolue le service des transports en commun automobiles... » (Société des autobus antibois précité).

134. — En effet, si le maire doit laisser la voie libre et accessible à tous, ce serait dépasser le souci de cette affectation que de supprimer toute circulation. C'est le maintien de cette affectation qui est le point capital; il rentre bien dans la mission légale des autorités de police, car il équivaut au maintien de l'ordre public. Ceci est tout aussi évident au sujet des autres biens communaux que nous avons dits, biens dont la destination à un usage déterminé doit être respectée.

2° L'ÉGLISE, LE CIMETIÈRE, LA MAISON D'ÉCOLE

135. — Nous avons indiqué que, quel que soit leur caractère au point de vue domanialité, ces biens avaient une affectation déterminée. L'église est laissée à la disposition des fidèles et des ministres du culte « en communion » avec le chef de la hiérarchie ecclésiastique » (Esdoluc, Cass. Civ. 5 février 1912, S. 1912, I, 355) pour l'exercice de leur religion (Loi du 9 déc. 1905). Le cimetière est affecté à un service public, celui de l'inhumation des morts (Décret du 23 prairial, an XII, et dame de Suremain, précité). L'école est la maison où se donne l'enseignement public.

Toutes ces affectations sont très importantes; or, il apparaît que l'exercice de certaines professions se révèle non pas incompatible, mais peu conciliable avec les condi-

tions de tranquillité dans lesquelles doivent s'effectuer les services qu'abritent ces biens. Il s'agit spécialement des débits de boissons et des cafés dont les abus éventuels ne doivent pas pouvoir se manifester à proximité.

Aussi les textes — loi du 17 juillet 1880 et loi du 9 novembre 1915 — qui régissent ces établissements ont-ils donné au maire, le Conseil municipal entendu, le pouvoir d'édicter un périmètre de protection. Les cafés, cabarets et débits de boissons peuvent être prohibés, dans une certaine distance, laissée à l'appréciation de l'autorité locale, autour des « ... cimetières, édifices consacrés au » culte, hospices, écoles et lycées, collèges et autres établissements d'instruction publique... » (Dame Juvenon, précité; veuve François, C. E. 7 août 1883, D. P. 1885, III, 64; Blanc et Delcasso, C. E. 4 juillet 1884, D. P. 1885, III, 122.) Ces derniers constituent en effet « ... des services, des établissements qui par leur nature, leur destination, le personnel qu'ils abritent ou qui les fréquente, » ne s'accommodent guère d'un voisinage trop bruyant, » trop turbulent, trop peu recueilli; il peut y avoir dans » de tels rapprochements des contrastes pénibles qu'il » convient d'éviter, sans sacrifier aucun intérêt légitime... » (Rapport de M. de Sonnier du 22 juin 1880, J. O. du 18 juillet, annexe 2780.)

Certes une telle mesure peut paraître en contradiction avec la liberté du commerce et la liberté de la propriété. Elle peut même avoir comme but non avoué de favoriser des cafés sis en dehors du périmètre fixé; c'est pourquoi la loi a exigé, préalablement à une mesure si restrictive, l'avis favorable, du Conseil municipal. (Sieur Dejean, C. E. 19 janvier 1927, Rec. p. 63.)

136. — L'intervention de la police, par le moyen du périmètre de protection, n'est pas un fait isolé dans notre régime administratif. Longtemps est resté entre les mains de l'autorité municipale le soin d'employer ce procédé pour protéger les sites et monuments naturels de la commune, en l'absence de toute procédure de classement. Depuis 1906, ces pouvoirs, qui limitaient les droits des commerçants et industriels par l'interdiction de l'affichage et de la publicité qui eût pu gâter la beauté d'un paysage, lui ont été partiellement retirés.

La loi du 21 avril 1906 a été la première tentative législative faite en France pour la protection des sites et monuments naturels. Elle a opéré le classement d'un certain nombre d'entre eux. Puis elle a été complétée par de nombreux textes : la loi du 20 avril 1910 a interdit l'affichage dans les sites classés et dans les périmètres de protection institués par arrêtés préfectoraux autour de ces sites; l'article 118 de la loi de finances du 13 juillet 1911 a donné au préfet de la Seine le droit d'édicter des prescriptions dans l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales de Paris; la loi du 14 mars 1919, sur les plans d'extension et d'embellissement des villes, a autorisé les municipalités à établir des servitudes esthétiques; la loi du 16 octobre 1919 a prévu des sujétions à imposer aux industriels hydrauliciens dans l'intérêt de la protection des paysages. (Voir note de M. Marcel Lachaze, D. P. 1930, IV, 35.) Enfin la loi du 2 mai 1930, complétée par le règlement d'administration publique du 27 juillet 1930 a codifié, en les complétant, tous les textes que nous avons cités. Son titre III a fait une mesure générale de la

procédure d'établissement des zones de protection des monuments naturels et sites classés ou sur le point de l'être. C'est un décret en Conseil d'Etat qui déclare d'intérêt général la protection du site sur proposition du préfet après avis des Commissions départementale et supérieure des monuments naturels et des sites et des Conseils municipaux intéressés.

Il ne s'ensuit pas toutefois que tout pouvoir des autorités locales soit aboli. La loi du 21 avril 1910 n'est pas abrogée. L'interdiction de l'affichage reste donc entre les mains du préfet, pour les zones qui entourent les sites « de caractère artistique » (Frossard et Omnium français de publicité, C. E. 11 avril 1924, Rec. p. 382). Il y a là une limitation du droit des commerçants de recourir à la publicité.

137. — Il existe enfin un emplacement faisant souvent partie du domaine communal et dont le maire a la police : c'est la halle ou le marché couvert, dont il lui appartient également de maintenir l'affectation. Mais, par suite des opérations qui s'y effectuent, l'étude des pouvoirs du maire à leur égard rentre dans le deuxième intérêt dont la police a la charge et qui consiste dans la protection des consommateurs.

B. -- LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

138. — En cette matière, on peut penser que les droits de la police seront moins importants qu'à l'encontre des industries circulant sur la voie publique où la police est chez elle; et certes, nous avons vu (n° 86) que « ... puisque

» les droits de la police sont limités au maintien de l'ordre
» public, il est logique qu'elle ne puisse intervenir dans
» les locaux professionnels ou à l'occasion des rapports
» entre les commerçants et leurs clients, où manifeste-
» ment aucune circonstance et aucun mode d'action ne
» semble de nature à pouvoir troubler l'ordre public... »

On peut donner trois raisons qui militent en faveur de l'impossibilité de n'importe quelle intervention de police en ce domaine. C'est qu'il ne s'agit que de rapports entre fournisseurs et clients, rapports conditionnés avant tout par la loi de l'offre et de la demande et s'exerçant dans des lieux en principe strictement privés, les magasins et boutiques, toutes conditions et circonstances dont le maire ne peut connaître sans excès de pouvoir. (Arrêts David et Cancel et Laporte, précités.)

Et cependant, à bien des points de vue, l'abus des droits de certains commerçants à l'occasion de ces rapports peut devenir particulièrement nuisible pour l'ensemble des consommateurs, donc pour l'intérêt public. Il y a bien des sanctions prévues par le Code pénal contre ceux qui se proposent d'entraver le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande (art. 419 et 420); mais de telles sanctions, quoique rigoureuses, se révèlent assez inopérantes par la difficulté qu'il y a à les faire appliquer.

139. — Aussi l'autorité de police peut-elle par une sanction préventive édicter certaines mesures afin de maintenir l'honnêteté des transactions commerciales soit quant aux prix, soit quant à la quantité ou à la salubrité des marchandises mises en vente. De plus, ces transactions peuvent s'opérer dans des emplacements municipaux, halles,

foires et marchés, ou même rues et places publiques et là l'action de la police devient naturelle et normale.

D'où cette protection des consommateurs, qui est entre les mains du maire, se manifeste à trois points de vue : le point de vue quantité, le point de vue qualité, enfin celui des prix des marchandises vendues dans l'agglomération communale.

1° LE POINT DE VUE QUANTITATIF

140. — Les habitants de la commune peuvent se préoccuper de deux conditions tenant à deux points de vue, tout d'abord être sûrs de trouver aux marchés ou magasins ce qu'ils désirent acheter, ensuite être certains que la quantité de marchandise vendue et payée par eux correspond bien à celle qui leur est livrée. Aussi le maire doit-il assurer l'approvisionnement du marché et garantir la fidélité du débit.

a) *L'approvisionnement du marché*

141. — Il ne s'agit ici que des marchés et halles publics. Il est évident qu'un maire ne pourrait exiger de tel commerçant qu'il s'approvisionne d'une marchandise plutôt que d'une autre.

Les halles, foires et marchés étant propriétés communales, comportent divers emplacements, dont l'occupation doit être autorisée par l'autorité municipale et donne lieu à la perception de redevances conformément à l'article 133, § 6 de la loi municipale; ces taxes ne peuvent être édictées que par le Conseil municipal; ayant le caractère

de loyers, il semble qu'elles ne puissent être calculées que proportionnellement à la superficie occupée. Mais le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation admettent la légalité des taxes *ad valorem*. (Servat, 5 juillet 1912, C. E., Rec. p. 788; Syndicat des patrons marins pêcheurs du Tréport, C. E. 6 février 1933, D. H. p. 167.)

Le plus souvent d'ailleurs, ces taxes sont perçues par l'intermédiaire d'un concessionnaire qui décharge la commune de tous les soins du service; en son absence, si le maire agit en recouvrement de ces taxes, ce n'est pas comme autorité de police, mais comme administrateur chargé d'assurer les décisions du Conseil municipal.

142. — A part cela, assurer l'approvisionnement du marché est un souci de police, qui fait partie des diverses mesures qui sont entre les mains du maire pour y assurer l'ordre et généralement s'adressent à tout commerce s'exerçant dans les rues et places publiques. Ces mesures ont trait aux conditions d'exercice de la profession ou bien aux vendeurs et intermédiaires.

143. — La rue, la place publique, la halle et le marché considérés en eux-mêmes revêtent deux caractères, d'où découlent les pouvoirs des maires en ces emplacements et leurs limites. Tout d'abord, ce sont des lieux publics. Ensuite ce sont, dans l'hypothèse que nous envisageons, des « instruments de commerce ».

Etant des lieux publics, ils doivent être affectés à l'usage de tous et, dans le cas, à l'usage normal qu'il y a lieu d'en faire pour l'achat et la vente des marchandises; les libertés des commerçants ne peuvent nuire aux droits des usagers.

Les principes que nous avons indiqués en matière de circulation (n° 119 et suivants) valent ici et principalement pour les rues et places publiques. Ainsi, le maire possède le droit de réglementer tout ce qui est étalage (n° 122) et tout ce qui peut présenter le caractère d'un dépôt non nécessaire. Or, le juge de simple police et la Cour de Cassation se montrent très stricts dans l'appréciation de la nécessité du dépôt (n° 119 et Tassel c/ M. P.; Cordier c/ M. P.; Lieuzard c/ M. P.; Plateau c/ M. P. Cass. Crim. 17 novembre 1893 et 3 mai 1895, D. P. 1896, I, 476). Remarquons de plus que la prohibition d'embarrasser la voie publique joue en l'absence d'un règlement municipal sanctionné par l'article 471, § 15 du Code pénal, puisque le § 4 de ce même article déclare ce fait punissable indépendamment de toute prescription spéciale de police. Les droits des commerçants d'acheter et de vendre dans les rues peuvent donc être restreints.

Au contraire, les halles, quoique lieux publics, sont affectés aux transactions commerciales. Elles sont par nature un instrument de commerce; il semble donc que la liberté de ce commerce doive y jouer à plein.

144. — Et certes, en vertu de ce principe, tout commerçant va avoir un droit, sauf paiement d'une redevance, à occuper l'emplacement proportionnellement nécessaire à ses besoins et à son activité, à moins qu'il n'en fasse un usage contraire au règlement de la halle (Epoux Crouzat, C. E. 27 mars 1931, Rec. p. 362); ce droit peut même entraîner attribution d'indemnité si l'autorité municipale procédant à la répartition dont elle a la charge, suivant la nature des lieux, les produits exposés et toutes consi-

dérations intéressant la vente (Talmon et Janvier, C. E. 27 juillet 1906, D. P. 1908, III, 22 ; Witschitz, C. E. 24 nov. 1924, Rec., p. 891) n'attribuait une place à un commerçant pour un motif illégal (Teyssonnerie, C. E. 7 juin 1907, Rec., p. 520, et 27 janvier 1911, Rec., p. 401 ; Monmarché, 8 avril 1911, Rec., p. 472).

Mais il reste cependant que le marché est un de ces lieux « .. où il se fait de grands rassemblements d'hommes... » et que ces rassemblements ne doivent pas troubler l'ordre public. Tel est le fondement juridique de la police des marchés.

145. — Le maire peut fixer les jours de vente et les heures d'ouverture ou de fermeture des marchés, assigner aux commerçants les emplacements auxquels ils ont droit, assurer la liberté et la facilité de la circulation à l'intérieur des halles mêmes et dans les rues avoisinantes. Il peut encore imposer aux vendeurs l'obligation d'indiquer aux acheteurs, par écriteaux, la nature et la qualité de leur marchandise, leur prescrire d'entretenir dans un état constant de propreté l'intérieur et les abords de leur place, les empêcher de crier leurs marchandises autrement que par l'indication des prix, etc...

En principe, toutes ces mesures doivent s'appliquer également pour tous les vendeurs. Toutefois des exceptions sont fréquentes et légales, d'abord en ce que le maire peut exiger l'octroi d'une autorisation pour toute vente en détail dans les halles et rues et ensuite en ce qu'elles sont nécessaires pour assurer l'approvisionnement du marché. Ces mesures exceptionnelles visent les personnes qui ont entrée aux marchés.

146. — Sans doute, les principes d'égalité exigent que tous commerçants aient droit de vendre ce qu'ils veulent et que tous consommateurs aient droit d'acheter ce qu'ils désirent. Mais, afin d'assurer la sincérité des transactions et d'éviter les accaparements, qui pourraient entraîner des hausses et baisses artificielles et factices des prix des marchandises, le maire possède le pouvoir de n'édicter des mesures que pour certains commerçants ou pour certaines marchandises.

Ainsi, il peut ne permettre aux marchands en gros d'entrer au marché qu'un certain nombre d'heures après l'heure normale d'ouverture, afin de laisser toute latitude de s'approvisionner aux petits consommateurs (n° 222) et réserver le marché aux habitants de la commune (Dame Vizinet, Cass. Crim. 27 novembre 1930, D. H. 1931, p. 6). Ou bien il peut faire coïncider la clôture du marché en gros et l'ouverture du marché couvert. De même, il a le droit d'interdire aux revendeurs et colporteurs d'avoir entrée au marché au moins jusqu'à une certaine heure (Dame Girard, C. E. 4 janvier 1902, D. P. 1903, V, 65; voir la note sous l'arrêt de C. Cass. 27 nov. 1930; Petitimbert, S. 31, I, 234) ; il peut et doit prohiber l'entrée d'un marché de première main (Halles Centrales de Paris, loi du 11 juin 1896) aux approvisionneurs (commissionnaires et revendeurs) et réserver ce marché aux seuls producteurs (Ducor Decufis, Dubois et autres, C. E. 7 juillet 1911, Rec., p. 806). Ces mesures que la jurisprudence considère comme légales, constituent donc une protection assurée à certains; nous en reparlerons dans notre troisième chapitre.

b) *La fidélité du débit*

147. — Les acheteurs doivent être assurés que le poids de la marchandise qu'ils emportent est bien celui qu'ils ont payé.

148. — Pour leur donner une telle assurance, il existe une réglementation double; c'est d'abord la vérification des poids et mesures, dont le but est de maintenir sur tout le territoire le principe de l'uniformité des poids et mesures établie par le décret du 18 mai 1790 et réalisée par le décret du 1^{er} août 1793. Les commerçants assujettis à cette vérification sont tenus de présenter leurs instruments servant à peser et à mesurer aux agents du service administratif des poids et mesures dans leurs tournées périodiques et sont passibles de sanctions pénales allant de l'amende à l'emprisonnement, non seulement pour vente à faux poids ou à fausses mesures, mais encore pour simple détention d'appareils inexacts de pesage ou de mesurage.

149. — C'est ensuite l'ensemble des pouvoirs que possède le maire, en vertu de l'article 97, 5^o de la loi municipale, pour l'inspection du débit des marchandises se vendant au poids ou à la mesure. Par ailleurs, ces pouvoirs du maire concernent non pas seulement le poids des marchandises vendues, mais encore leur composition.

150. — La diversité des prescriptions édictées à cet égard tient à la variété des marchandises qui peuvent être en circulation. S'agit-il de pain, le maire doit veiller, en accord avec la réglementation générale, à la régularité du poids vendu et fixer des limites à la tolérance de poids. (Ubesi-Trinca, C. E. 16 juin 1926, Rec. p. 606; Sieur Cherrier, C. E. 26 novembre 1926, Rec. p. 1023.)

De même, en ce qui concerne les viandes, le maire peut exiger des bouchers qu'ils remettent à leurs clients un bulletin de pesée indiquant le poids et le prix corrélatif; qu'ils livrent bien, grâce à cette formalité, toutes les parties pesées; et que toutes les viandes offertes portent des écriteaux indiquant leur nature, leur origine et leur qualité; enfin qu'ils ne se livrent à leurs transactions qu'au grand jour dans leur magasin et jamais dans leur arrière-boutique. (Syndicat de Vire, C. E. 15 mars 1915, Rec. p. 57; Martin, C. E. 23 janvier 1931, Rec., p. 83); Taris, C. E. 13 janvier 1928, Rec. p. 60, D. E. p. 139; Delacour, C. E. 29 juin 1928, Rec. p. 836; Tison, C. E. 21 mai 1920, Rec. p. 521.)

Ce sont là, en effet, des comestibles de première nécessité, dont l'importance et la qualité sont choses primordiales. Il en est de même pour le lait qui ne doit comprendre qu'une proportion déterminée de matières grasses, ou qui doit être pasteurisé. (Aillaud, C. E. 6 juillet 1923, Rec. p. 548; Lapp et Bilger, C. E. 6 mars 1925, Rec. p. 241.)

En général, c'est à ces denrées de première nécessité que s'appliquent de telles prescriptions. Mais on en rencontre encore relatives aux vins ou boissons dont la teneur en alcool est déterminée et aux cafés qui ne doivent point contenir plus d'une certaine quantité de caféine.

De plus, ces mesures, tenant à la quantité des matières contenues dans les denrées ou qui doit être effectivement livrée se doublent d'autres prescriptions tendant à leur qualité.

2° C'EST LE POINT DE VUE QUALITATIF

151. — En effet, les consommateurs qui, grâce à la réglementation précédente, ont été mis à même de trouver la

denrée de leur choix et pour la quantité qu'ils désiraient doivent être sûrs, spécialement pour les denrées périssables ou de première nécessité, telles que viandes, poissons et autres comestibles, de se procurer des marchandises saines et bonnes. A ce sujet, les pouvoirs du maire sont très importants, non seulement dans les halles et marchés publics, mais encore dans toutes les boutiques des commerçants.

La base légale de ces pouvoirs, aujourd'hui, réside autant dans la loi du 15 février 1902 sur l'hygiène publique, que dans la loi municipale. Le premier texte est venu compléter et renforcer le second, mais en édictant des garanties pour les personnes à qui peuvent s'adresser les règlements sanitaires municipaux, autorisés par la loi de 1902 « afin de protéger la santé publique »; ils sont pris après avis du Conseil municipal et doivent être approuvés par le préfet après avis du Conseil départemental d'hygiène et de la Commission sanitaire municipale. (Bardin, C. E. 24 déc. 1930, Rec. p. 402.) Ces textes donnent une compétence très générale à l'autorité de police qui peut surveiller « la qualité des aliments, boissons, condiments » et médicaments livrés au commerce (Ch. syndicale des négociants facteurs aux halles de Bordeaux, C. E. 25 juin 1916, Rec. p. 243). De même, à Paris, elle peut « ... saisir » et détruire dans les halles, marchés et boutiques, chez « les bouchers, boulangers, marchands de vins, brasseurs, » limonadiers, épiciers, droguistes, apothicaires, ou tous « autres, les comestibles ou médicaments gâtés, corrompus ou nuisibles. » (Loi du 5 avril 1884 et décret du 23 messidor, an VIII.)

Pour remplir leurs fonctions, les maires peuvent agir soit par arrêté portant « règlement général sur l'inspection » des denrées d'origine animale » en exécution de la loi du 15 février 1902, après avis des corps délibérants sus-visés, soit par règlement de police spécial à une denrée déterminée, sans avis préalable, conformément à l'article 97, § 5, de la loi municipale. De plus, ils disposent de deux modes d'action, ou bien confier à un organisme municipal la manipulation ou la vente des marchandises ou bien assurer une inspection sanitaire rigoureuse.

a) *Les organismes municipaux*

152. — En raison même des dangers que peut présenter la manipulation de certaines marchandises, la meilleure garantie de salubrité est que cette manipulation ne soit faite que dans un établissement déterminé. Aussi les Conseils municipaux ont-ils la possibilité de créer des abattoirs publics et le maire, par arrêté de police, peut, dans certains cas, exiger des commerçants l'usage de ces abattoirs, si importante que puisse en être la conséquence vis-à-vis des industries particulières, qui est d'entraîner leur suppression dans un certain périmètre, en vertu de la loi du 8 janvier 1905, par exemple pour les triperies et tueries particulières. (Dame veuve Grassan, C. E. 21 janvier 1925, Rec. p. 57.) Une autre conséquence également licite est de percevoir une taxe d'estampille en rémunération des services de l'abattoir public. (Commune de Juvissy, C. E. 22 novembre 1918, Rec. p. 1032.)

153. — Cette centralisation des opérations de l'abatage permet avec facilité la visite sanitaire des viandes qui

peut se faire immédiatement après l'abatage; c'est là le principal intérêt et la justification de l'abattoir public; mais il ne peut conduire à supprimer totalement les industries particulières ayant le même but, spécialement celles qui sont situées loin de l'abattoir communal. Ceci revient à dire que, si le maire peut rendre l'usage de l'abattoir obligatoire dans un certain périmètre, il n'a pas le droit de créer des mesures d'exception. Il ne peut interdire l'entrée de l'abattoir à certains bouchers et à leurs employés (Second c/ M. P. Cass. Crim., précité); de même, il ne peut interdire de manière générale et absolue l'introduction et la vente en ville des viandes provenant d'animaux abattus ailleurs que dans l'abattoir communal (Carville, C. E. 22 mai 1891, D. P. 1897, III, 47). Par suite, l'usage d'un abattoir public ne peut être légalement obligatoire que, dans un périmètre donné, pour les viandes provenant de la commune, à condition que tous commerçants y aient également accès. Nous trouvons là un des aspects des rapports éventuels de la police avec les commerçants forains; les droits de ces derniers peuvent-ils être restreints, afin de favoriser le commerce sédentaire? C'est un épisode de la protection du commerce local que nous étudierons plus loin.

b) *L'inspection sanitaire*

154. — Quoi qu'il en soit, il n'existe pas partout des organismes municipaux, ou bien s'ils existent, ils ne peuvent être obligatoires pour tous commerçants et pour toutes marchandises, que doit pourtant atteindre une protection efficace de la salubrité.

Aussi les droits du maire sont-ils considérables. Ils consistent en premier lieu à obliger tous les marchands à soumettre leurs denrées périssables aux inspecteurs de la commune et à interdire la vente des marchandises non revêtues du visa de salubrité; de plus, dans un but de commodité, ce peut être dans un lieu public que cette inspection peut se faire; c'est donc là que les commerçants, même domiciliés et possesseurs d'un magasin de vente dans la commune peuvent être obligés non pas de vendre leurs marchandises, mais de les soumettre à l'inspection préalablement à la mise en vente dans leur boutique (Camus c/ M. P. Cass. Crim. 9 mars 1889, D. P. 1889, V, 388; Bosselin, Carcan et Maunier et ville de Constantine c/ Serra Mohamed Chaoui ben Chérif et Laire, Cass. Crim. 15 juin 1914, D. P. 1898, I, 249; Lemarchand, C. E. 22 décembre 1905, D. P. 1907, III, 85; Burcklen c/ Koehl, Cass. Crim. 5 mars 1860, D. P. 1860, I, 179) mais, par suite, la conséquence de cet apport ne peut être de les obliger à payer la taxe d'occupation du marché entre les mains du concessionnaire de la halle, qu'ils n'occupent pas pour vendre, mais seulement pour satisfaire aux obligations de la réglementation sanitaire. (Tostain et autres, C. E. 15 février 1895, D. P. 1896, III, 21; Syndicat des agriculteurs du Loiret, C. E. 15 février 1892, D. P. 1893, III, 52.)

Cela étant, les pouvoirs du maire peuvent aller d'une réglementation rigoureuse à l'interdiction de la vente des marchandises, si l'intérêt de la salubrité l'exige.

155. — Réglementation rigoureuse : tant pour les marchandises vendues sur les marchés publics que dans les

magasins des commerçants; fixation de l'emplacement de la visite sanitaire (Ch. syndicale des négociants facteurs et expéditeurs aux halles de Bordeaux, précité), autorisation pour la vente des salaisons (Gonnet, C. E. 22 nov. 1918, Rec. p. 1027); mesures normales vis-à-vis des bouchers et charcutiers (qualité de la viande), exceptionnelles même en raison des précautions spéciales qu'exigent la manipulation et la consommation de la viande de cheval (Mesnil-Guichard, C. E. 6 janvier 1933, D. H. 1933, p. 120) où la première nécessité de la marchandise (pasteurisation du lait obligatoire : Lapp et Bilger, précité).

156. — Interdiction même, mais qui en raison des principes que nous avons exposés (n° 76), ne peut s'appliquer qu'à une seule durée insalubre (Pédron et autres, C. E. 21 janvier 1903, D. P. 1904, III, 170). Ainsi, le maire peut interdire la livraison d'une eau impropre à la consommation (Cie générale des Eaux, C. E. 28 juin 1917, Rec. p. 492) et exiger la destruction immédiate de tout animal malade (Hédoin, C. E. 10 mars 1911, Rec. p. 283). Mais il ne pourrait édicter une prohibition générale et absolue (Georget, C. E., 1^{er} décembre 1899, D. P. 1901, III, 27), ni établir le monopole d'une profession au profit d'un entrepreneur ou du service municipal de l'équarissage par exemple. (Chaigeau, C. E. 18 janvier 1901, D. P. 1902, III, 50, et Cass. Crim., D. P. 1901, I, 432.)

La qualité ainsi garantie, pour la quantité de marchandise désirée et effectivement payée par le consommateur, on a obtenu des mesures qui, pour certaines denrées, ne sont pas encore suffisantes.

3° LES CONSOMMATEURS NE DOIVENT PAS PAYER
UN PRIX EXORBITANT

157. — Comme nous l'avons remarqué (n° 136) une intervention éventuelle de la police en la matière paraît impossible. N'y a-t-il pas des règles économiques qui suffisent à assurer l'établissement des prix, grâce à la loi de l'offre et de la demande et ce pour le bien des échanges. L'autorité ne semble avoir de pouvoirs que ceux répressifs que lui attribue la législation pénale. Une intervention préventive de police ne pourrait que fausser le libre jeu des transactions commerciales et désavantager les uns au profit des autres. « La police ne doit pas poursuivre le maintien de l'ordre économique », note Hauriou sous l'arrêt de la Cour. (C. E. 13 mai 1927, S. 28, III, 137.)

158. — Mais ceci n'est qu'un aspect particulier des rapports entre intérêt général et intérêts particuliers. Nous avons indiqué que ces derniers, additionnés, ne suffisaient à représenter celui-là et que pour des raisons spéciales ou des circonstances exceptionnelles l'intérêt général demandait la suppression de certains intérêts particuliers ou l'abandon de règles de liberté économique.

Or, en l'espèce, ces raisons ou ces circonstances existent ou ont pu exister. Telle fut la période de guerre où le gouvernement disposa du pouvoir de taxer bien des marchandises, surtout des denrées alimentaires (loi du 20 avril 1916; loi du 10 février 1928; cette législation exceptionnelle a pris fin le 1^{er} août 1921).

159. — Mais cette taxation est encore légale aujourd'hui pour les marchandises dites de première nécessité, qui

doivent être à la portée de tous les consommateurs. Elle est entre les mains des autorités municipales; elle concerne le pain et la viande dont les prix sont fixés périodiquement par les maires, en vertu des pouvoirs qui leur ont été conférés par les lois des 19-22 juillet 1791 (article 30), 5 avril 1884 (article 97, § 5) dont les dispositions sont sanctionnées par l'article 479, § 6, alinéa 2, du Code pénal.

Cette taxation, qui est un acte temporaire (Lamargnac, C. E. 24 mars 1905, Rec. p. 293; Barax, C. E. 5 nov. 1930, Rec. p. 892) résulte d'un arrêté réglementaire pris par le maire ou à Paris par le préfet de police. Elle consiste uniquement dans la fixation des prix-limites de la vente au détail, pour une ou plusieurs espèces ou qualités, de pain de consommation courante ou de viande de boucherie; il s'agit donc d'une limite objective fixée par le maire dans l'intérêt des consommateurs. « Il est en effet contraire à » la notion de taxe », écrit M. Jèze (Revue de Droit public 1932, p. 564; analyse de notes de jurisprudence) de fixer des prix variables suivant les commerçants en fonction de leurs prix d'achats individuels. Pour être « légale la » taxe doit être uniforme ». Par ailleurs, elle ne doit pas être une immixtion abusive de l'autorité de police dans les transactions commerciales effectuées par les bouchers et boulangers; c'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du préfet de police de la Seine ayant édicté « ... des barèmes de prix de vente établis en » fonction des prix d'achats en gros « payés individuelle- » ment par chaque boucher lors de chaque opération com- » merciale et variant automatiquement avec ceux-ci sans » fixation d'aucun prix maximum... » (Martin, C. E. 23

janvier 1931, D. P. 1931, III, p. 41.) Une telle mesure était en effet contraire aux principes de liberté économique; elle se substituait à la loi de la libre concurrence; un boucher est un commerçant, c'est-à-dire l'intermédiaire entre l'éleveur et le consommateur qui perçoit en rémunération de son rôle une somme payée par le consommateur et qui constitue pour le boucher, d'une part, le remboursement de ses frais, d'autre part le légitime bénéfice de son acte de commerce. Or, c'est uniquement la concurrence qui doit limiter ce bénéfice; il n'appartient pas à la police de fixer cette limite, surtout au moyen de mesures de contrôle abusives entraînant l'abandon du principe du secret des affaires (*supra*, n° 271).

160. — Remarquons de plus que le pouvoir de taxation ne concerne que les denrées limitativement déterminées par la loi, soit le pain et la viande de boucherie, ce qui entraîne l'illégalité de la taxation des charcuteries et des salaisons (Groyer, C. E. 11 avril 1924, Rec. p. 382; Grosan, C. E. 26 janvier 1925, Rec. p. 57). Toutefois, l'art. 1^{er} de la loi du 14 avril 1932 modifiant la loi du 10 janvier 1925 et lui-même modifié par l'article 20, dernier alinéa de la loi du 23 décembre 1933 portant rétablissement de l'équilibre budgétaire, donne au préfet le droit de fixer « ... les prix-limites de la vente des carburants dans les » conditions déterminées par la loi du 14 avril 1932... »; il s'agit des prix de la vente du pétrole et de l'un ou de plusieurs de ses dérivés, sur lesquels doivent être consultées la Commission consultative départementale et la Commission supérieure instituée auprès de l'Office national

des combustibles liquides; c'est donc un pouvoir nouveau de taxation récemment confié aux autorités de police.

En principe, ce pouvoir est uniquement entre les mains du maire; toutefois, depuis la loi du 31 août 1924, les préfets des départements peuvent fixer les prix-limites que ne pourront dépasser les produits de mouture du blé et la vente au détail du pain de consommation courante; cette mesure ne peut intervenir que sur demande des maires ou sur leur refus après mise en demeure.

Aucune disposition analogue n'existait avant 1933 pour la viande de boucherie; un projet de loi fut déposé récemment par M. Chautemps. Il tend, en premier lieu, à rendre légal l'emploi des barèmes que le Conseil d'Etat a annulés; ce qui serait permettre à l'Administration de déterminer un bénéfice normal au moyen de mesures coercitives et dangereuses dans un régime de liberté économique. En deuxième lieu, il a pour but de donner aux préfets, en ce qui concerne la viande, les pouvoirs que la loi de 1924 précitée lui a donnés pour le pain; ceux-ci pourraient fixer les prix-limites de la viande par substitution aux maires défaillants. La réforme a été réalisée sur ce deuxième point par l'article 25 de la loi du 23 décembre 1933 précitée portant rétablissement de l'équilibre budgétaire. Cet article dispose que « les pouvoirs de taxation » de certaines denrées, attribués aux maires par la loi du » 19 juillet 1791, ne font pas obstacle au droit du préfet » de prendre, pour toutes les communes du département » ou pour plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où » il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, des arrêtés de taxation des dites denrées. Ce droit

» ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une ou
» plusieurs communes, prises individuellement, qu'à l'ex-
» piration d'un délai de quinzaine, après avis donné au
» maire et resté sans résultat. Il n'est point dérogé en ce
» qui concerne le pain, à la loi du 31 août 1924 ».

161. — En somme, ces pouvoirs des préfets, pour le pain depuis 1924 et pour la viande depuis 1933, ont été conçus dans le cadre de la loi municipale (art. 99) permettant au préfet de se substituer au maire, après mise en demeure restée inopérante.

Par là, il est possible de considérer ces pouvoirs du maire comme des pouvoirs de police analogues à tous autres à lui donnés par l'article 97 de la loi municipale (Contra; voir Revue de droit public précitée). Certes, il y a certaines différences qui tiennent aux recours et aux sanctions entre le règlement de taxation et le règlement de police ordinaire. Le premier est susceptible d'un recours devant le préfet, sauf appel au ministre de l'Agriculture, avant d'être porté au Conseil d'Etat (Maire de Bourges ; C. E. 7 juillet 1905 ; Rec., p. 612) et est sanctionné par l'article 479, § 6 du Code pénal, à l'exclusion de l'article 471, § 15 du même Code qui ne dispose que pour le cas où le fait poursuivi n'est réprimé par aucune sanction pénale, tandis que le deuxième est sanctionné par ledit article 471, § 15 et est susceptible directement d'être attaqué par le recours pour excès de pouvoir.

Il n'en reste pas moins que l'essence de tels pouvoirs réside dans la notion police. N'ont-ils pas pour but de faire respecter le bon ordre des transactions auxquelles se livrent tous les habitants de la commune ? De plus, par

là, ces pouvoirs tendent à faire respecter le bon ordre dans toute l'agglomération ; ils se rapprochent de ceux dont dispose la police dans l'intérêt de la localité considérée dans son ensemble.

C. — L'INTÉRÊT DE LA LOCALITÉ CONSIDÉRÉE DANS SON ENSEMBLE

162. — Il ne s'agit plus ici de sauvegarder l'intérêt d'une propriété publique ou d'une catégorie de personnes, mais de maintenir l'ordre, la tranquillité et la salubrité d'une localité que les manifestations en général des activités commerciales et industrielles pourraient troubler.

Ces manifestations sont aussi variées que nombreuses, soit qu'elles aient pour but d'assurer la commodité des transports dans la commune et la propreté de ses voies, soit qu'elles permettent à ses habitants le repos et la sécurité dans les loisirs, ou la culture des distractions, elles peuvent avoir dans leur mode d'exercice des inconvénients tant au point de vue physique qu'au point de vue moral, qu'il appartient à l'autorité de police de discerner, eu égard aux circonstances et de proscrire.

163. — Ces inconvénients ont leur origine dans un certain nombre de causes. Vis-à-vis de l'ordre public d'une commune, une activité peut se révéler dangereuse, si elle ne peut s'exercer qu'au milieu d'un grand rassemblement d'hommes ; c'est le cas du théâtre et du cinéma, au cours des représentations desquelles le moindre incident peut dégénérer en bataille. D'autre part, il existe des industries qui sont dangereuses par le fait même de leur

existence ; elles entraînent des risques pour les habitants spécialement pour le voisinage, tels les garages comprenant de grands réservoirs d'essence.

D'ailleurs, même si l'existence d'une entreprise n'est pas dangereuse, son exercice normal peut éventuellement entraîner des dangers. Ainsi, les débits de boissons présentent des risques tant au point de vue physique que social et moral ; ils voient leur liberté d'activité restreinte. Enfin — et c'est là un risque qui devient chaque jour plus courant — un grand nombre d'activités commerciales se signalent à leur voisinage par des émanations de toutes sortes : gaz, odeurs nuisibles et bruits divers très nocifs pour la santé de l'homme.

La plupart de ces dangers résultent de l'activité d'entreprises licites au regard de la loi ; c'est donc uniquement la police locale qui peut discerner, en tenant compte des circonstances de temps et de lieu, les périls à éviter et les mesures propres à ce but. Or, ces périls tiennent, non pas à l'existence même de ces activités commerciales, mais à deux de leurs conséquences éventuelles : d'une part, les grands rassemblements d'hommes qu'elles entraînent ; d'autre part, les émanations olfactives ou auditives qui en proviennent.

164. — D'où il est possible, pour déterminer l'ensemble des règles que le maire peut édicter dans l'intérêt général de l'agglomération et qui entraînent des restrictions aux droits des industriels, d'opérer un classement entre la police des établissements ouverts au public, celle des entreprises sanitaires fonctionnant dans la commune, celle enfin toute moderne du bruit.

1° LES ÉTABLISSEMENTS OUVERTS AU PUBLIC

165. — Parmi ceux-ci des distinctions sont à faire ; s'il en est dont le seul danger est de susciter la réunion de grandes assemblées, comme les théâtres et les cinémas, d'autres joignent à ces risques ceux qui résultent d'un abus constant des plaisirs qu'ils procurent, tels les débits de boissons.

Par ailleurs, d'autres caractères peuvent les différencier.

Il apparaît, en effet, que le point capital, c'est la présence d'un public pour entendre une pièce dans une salle ou même sur une place publique. Par suite, les grands rassemblements peuvent être éventuellement plus périlleux que les simples réunions à l'intérieur de locaux susceptibles d'être fermés et isolés de la voie publique. Aussi, pouvons-nous distinguer les établissements qui font appel à tout le public susceptible d'entrer, de ceux qui ne sont ouverts qu'à quelques-uns.

166. — a) Sont la cause de grands rassemblements, spécialement dans les petites villes ou grosses communes, « ...les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics... » (Art. 97, 3° de la loi municipale.)

Le législateur s'est contenté d'une énumération, non limitative d'ailleurs. Il convient de remarquer que parmi ceux de ces lieux où il se fait de très grands rassemblements d'hommes et que la loi qualifie de publics, certains sont véritablement des emplacements du domaine public, tandis que d'autres ne sont que des établissements privés

où le public a entrée. C'est la distinction qu'il importe de faire.

167. — En effet, tous les rassemblements sur les voies publiques, par ce fait même qu'ils peuvent entraîner une entrave à la circulation sur le domaine de la commune, doivent être étroitement réglementés. Tels sont les processions religieuses, marchés, foires et bals publics.

Nous ne parlerons pas ici des premières, qui ne rentrent pas dans le cadre de ce sujet, car elles ne constituent pas l'exercice d'une activité commerciale, ni des marchés et foires, pour lesquelles nous avons étudié l'ensemble des mesures réglementaires les concernant.

168. — Quant aux bals publics, les principes énoncés précédemment trouvent leur application. Si leur organisation est confiée à un commerçant, l'activité de ce dernier doit être surveillée par l'autorité de police, parce qu'elle s'exerce en des lieux et suivant des circonstances déterminés.

Un bal se tient, en effet, le jour et même la nuit, sur la place du marché, ou sur le champ de foire, aux sons d'un orchestre bruyant. Aussi, le maire peut-il indiquer l'heure de commencement et de fin du bal, en indiquer l'emplacement, etc... (Roux, C. E. 2 août 1912, Recueil, p. 919.)

Il peut même se réserver d'accorder une autorisation préalable à tout entrepreneur de bals publics, sans que cela porte atteinte, dans des conditions anormales, à la liberté du commerce (Thomas, c. Min. Pub., Cass. Crim., 28 mars 1930, D. H. 1930, p. 269.) Les inconvénients

éventuels d'un bal public, tant au point de vue bruit, qu'au point de vue entrave à la circulation le jour comme la nuit, sont tels qu'il y a, à son exercice sans contrôle, menace effective de trouble et par là possibilité d'un système d'autorisation préalable qui, seul, peut rendre ce contrôle efficace.

Toutefois, comme il s'agit d'une activité commerciale, ce contrôle doit, pour être légal, s'adresser dans une proportion égale à tous. Ainsi le maire qui a interdit tous les bals publics, peut légalement accorder des dérogations individuelles à cette prohibition, mais à condition qu'il ne crée effectivement « ...aucune situation privilégiée et que » l'autorisation qu'il se réserve de donner puisse être » accordée à tous les tenanciers de bals et ne comporte » aucune restriction... » (Thomas, Cass. Crim. précitée.) Sans cela, l'illégalité se révélerait flagrante, s'il y avait, par exemple, faveur évidente accordée à un entrepreneur de bal forain (Froment, C. E.)

169. — *b)* Il doit en être, en principe, différemment pour les établissements privés compris dans l'énumération de la loi municipale. Leur activité ne s'exerce pas sur la voie publique, mais dans des locaux fermés; de plus, elle présente souvent un caractère artistique et il n'y a rien là qui semble devoir donner naissance à des troubles graves. Nous voulons parler des théâtres et spectacles de curiosité, et cinématographes.

Assurer leur fonctionnement constitue au premier chef une entreprise industrielle et commerciale, mais d'une telle importance pour l'intérêt général que l'Etat a dû intervenir dans l'exercice de cette activité libre. Cette

industrie fait appel d'abord par nature à de grandes réunions d'hommes; mais surtout, elle représente au même titre que la presse et la littérature, l'un des meilleurs véhicules de la pensée, du goût et de la civilisation nationale.

Aussi, le régime administratif des spectacles semble-t-il devoir être un régime de liberté contrôlée. Et cependant, il se présente différemment suivant qu'il s'agit des théâtres et cinémas, ou des autres spectacles (voir plus haut n° 87 et suivants). Le décret du 8 juin 1806, pris par Napoléon I^{er}, qui, ayant concentré tous les pouvoirs entre ses mains, a conféré au dit décret valeur législative, avait donné au pouvoir exécutif compétence pour connaître de l'organisation et du fonctionnement des spectacles français, quelle que soit la nature.

Mais ce décret a été abrogé, pour les théâtres seulement, par le décret du 6 janvier 1864 qui proclame la liberté de l'industrie théâtrale, proprement dite. Ses dispositions sont donc restées applicables aux spectacles de curiosité. Quant aux cinémas, ils n'étaient évidemment pas soumis au régime de 1864. Ils devaient donc être considérés comme des spectacles de curiosité. Et cependant le décret du 18 février 1928 leur a conféré un régime de liberté analogue à celui des théâtres. C'est là l'explication des deux régimes différents.

170. — 1) Le régime du théâtre et du cinéma repose sur deux idées : la liberté de l'industrie théâtrale et cinématographique, édictée par le décret précité de 1864 et par celui de 1928, et l'existence d'un contrôle des représentations. Ainsi se trouvent conciliés la liberté commerciale

des citoyens et le maintien éventuel de l'ordre public. Il suffit d'une déclaration au préfet pour ouvrir une salle destinée à la représentation. (Taran, C. E. 15 décembre 1926, Recueil p. 1106.) Mais toute représentation, se proposant de faire appel au plus grand nombre de spectateurs, doit, pour cette raison, être autorisée, soit par l'administration centrale, soit par l'autorité de police.

2) Toute différente est l'organisation des spectacles de curiosité, auxquels ne s'applique pas le décret libéral de 1864. Il n'y a pas de distinction entre l'ouverture d'une salle, et la représentation. L'une comme l'autre peuvent être soumises à l'autorisation, même préalable, du maire, concurremment d'ailleurs avec le contrôle général des films effectués par l'autorité centrale. (Voir *supra* n° 87, arrêts du C. E. cités Callon et Chaubin.) (Ces arrêts s'adressent également aux cinémas, mais ils sont antérieurs à 1928.)

Par suite, quels vont être les pouvoirs du maire en ces matières ? Ces pouvoirs sont postérieurs au contrôle général de l'Administration des Beaux-Arts sur les représentations.

Toute œuvre théâtrale doit recevoir en principe l'approbation du Ministre des Beaux-Arts, statuant après avis d'une Commission de censeurs, composée d'inspecteurs des Beaux-Arts. Il est vrai que, cette Commission étant supprimée faute de crédits votés, l'autorisation n'est plus nécessaire en fait. Mais, en droit, elle reste en vigueur. (C. E. 2 mars 1923, Rec. p. 206; Callon, C. E., précité.)

Le contrôle des films cinématographiques est beaucoup plus rigoureux. Le film est, en effet, un moyen de propagande plus rapide que le théâtre; il pénètre plus aisément

dans les masses; de plus, l'avènement du film parlant a nationalisé cette industrie et en a encore accru l'importance. Aussi, en exécution des dispositions du décret du 28 février 1928, modifiant le décret du 27 juillet 1919, et du 21 juillet 1932, tout film doit-il être visé et classé par le Ministre des Beaux-Arts statuant après avis d'une Commission qui prend en considération l'ensemble des intérêts nationaux en jeu.

Mais ces dispositions générales ne font pas obstacle au droit de réglementation que le maire tient de l'article 97 de la loi municipale. Là, comme ailleurs, il peut ajouter, si les circonstances l'exigent, aux prescriptions de l'autorité centrale. (Voir *supra* n° 87.)

Toutefois, le maire n'a aucun pouvoir pour l'exploitation de l'industrie théâtrale elle-même qui relève exclusivement de la compétence du préfet ou du Ministre des Beaux-Arts. (Taran, C. E. précité, 15 décembre 1926.)

Les pouvoirs du maire ne commencent que vis-à-vis des représentations et de l'état de la salle. Il peut surveiller l'état matériel (sécurité ou salubrité) faire évacuer une salle où des incidents se produisent et interdire les représentations subséquentes d'une pièce dont les premières représentations ont troublé l'ordre public. Vis-à-vis des cinémas, et pour leur ouverture, le maire est compétent. Quant aux représentations, elles peuvent être interdites, même si des films ont été visés. (Ch. Syndicale de la Cinématographie, C. E. 25 janv. 1924, D. 24, III, p. 33 et Rec. p. 94, Cass. Crim. 28 oct. 1922, D. 1924, I, p. 192.) Dans l'un comme dans l'autre cas, la jurisprudence a donc consacré la légalité de l'interdiction des représentations par le

maire. (Viviant, C. E. 21 mars 1919, Rec. p. 285; Astaix Kastor, C. E. 3 avril 1914, Rec. p. 147.) Il est cependant certain que ce droit du maire, qui peut exiger que lui soit donné communication du programme, ne va pas jusqu'à créer la possibilité pour lui d'instituer un système d'autorisation préalable.

Ce serait, d'une part, une atteinte à la liberté du commerce (et spécialement à celle du théâtre ou du cinéma, *supra* n° 87); d'autre part, un empiètement sur les pouvoirs du préfet ou du Ministre, enfin, une négation du principe de l'égalité de tous devant la loi. (Voir Taran, C. E. précité.)

171. — Au contraire, les spectacles de curiosité (marionnettes, cafés chantants, cafés concerts, montagnes russes, combats de boxe (Ripert, C. E. 5 janvier 1924; Club indépendant sportif châlonnais, C. E. 7 nov. 1924, Rec. p. 863; théâtres ambulants, sieur Ravina, C. E. 27 juillet 1931, Rec. p. 780) sont soumis à l'autorisation des officiers municipaux tant pour leur ouverture que pour les représentations. (Goguel, C. E. 2 mars 1923 et Callon, C. E. 1915 précité; Cass. Crim., Sergent, 13 juillet 1893, Sir. 1893, I, 443 et Hubac, Cass. Crim., 20 janv. 1922, D. 1922, p. 19.)

En définitive, le régime des spectacles, si l'on ne tient pas compte des différences qui existent vis-à-vis de l'ouverture des salles, apparaît essentiellement, en ce qui concerne les représentations, comme un régime de police, et de police municipale. C'est, en effet, l'autorité locale qui, placée sur les lieux, est la mieux à même de discerner les dangers que peut présenter la représentation de telle ou telle pièce, étant donné les circonstances, la nature de la

population et le genre de la pièce ou du film, et de les conjurer, si besoin est, par une réglementation qui peut aller jusqu'à l'interdiction. Peut-on donc dire qu'une représentation soit de nature, par elle-même, à constituer un facteur de désordre et à motiver l'intervention éventuelle de la police ? Certes, elle peut constituer un danger moral, mais c'est principalement ce fait qu'elle peut être facilement la créatrice de troubles matériels, non pas en elle-même, mais pour les grands rassemblements qu'elle occasionne. C'est la foule, que ce soit sur la voie publique ou dans les établissements aussi fréquentés que les théâtres ou cinémas, et sa mobilité qui doit être surveillée.

172. — *b*) On peut donc penser que les établissements ouverts au public qui, par nature, n'entraînent pas de grands rassemblements, ne doivent pas être astreints à un régime aussi sévère. Nous voulons parler des auberges ou hôtels et des garnis.

Certes, il n'y a pas là un véritable rassemblement. Il n'y a guère que réunion fortuite et momentanée de quelques-uns. Peut-on d'ailleurs les considérer comme des lieux publics ? Certainement pas. Ce sont des propriétés privées, que leur propriétaire utilise comme centres d'une activité commerciale et où il doit être, en principe, absolument libre.

Ceci n'est pas cependant totalement exact, soit en vertu du caractère de ces centres d'exploitation, soit en raison des personnes qui peuvent les fréquenter. D'une part, en effet, destinés à recevoir des voyageurs de passage, ces centres doivent être astreints à un contrôle qui puisse permettre, le cas échéant, la vérification facile des noms

et qualités de ces voyageurs. D'où la tenue des registres où les hôteliers, aubergistes et logeurs doivent faire inscrire immédiatement «... et sans aucun blanc, les noms, » qualités, domicile habituel, dates d'entrée et de sortie » de toutes les personnes qui couchent ou passent une » nuits dans leurs maisons... ». (Jur. générale. Dalloz, V° Commerce, n° 736.) C'est là une mesure obligatoire, certes, mais n'ayant pas un véritable caractère de police, car elle ne comporte aucune réglementation, aucune restriction de droits.

D'autre part, quelques-uns de ces établissements peuvent recevoir des personnes dont la profession, qui est d'ailleurs elle-même réglementée, présente certains dangers de moralité. Rarement, les hôtels, plus souvent les auberges et garnis, louent des chambres aux filles publiques. Aussi auberges et garnis peuvent être soumis à ce sujet à une réglementation étroite à laquelle les hôtels ne sont pas soumis.

173. — 1° Les hôtels sont, en effet, les centres d'exploitation d'un commerce qui doit être libre. Aucun contrôle de police — la tenue des registres n'en est pas un, à proprement parler, — ne trouve donc de raison d'être. Il ne pourrait en être différemment qu'à l'occasion d'un trouble effectif de la tranquillité publique, né de telle ou telle circonstance indépendante de la nature même de telles entreprises.

Ainsi, un hôtel pourrait, en faisant fonctionner à une heure avancée de la nuit un appareil émetteur de musique, gêner ses voisins et motiver par là une intervention de police, mais toute semblable à celle qu'occasionne-

raient les mêmes incidents dans une demeure particulière.

174. — 2° Au contraire, les auberges et garnis ont une réputation, un genre d'activité tels qu'un contrôle préventif de police peut se faire jour.

Ainsi le Conseil d'Etat a jugé qu'un arrêté de police avait pu légalement prescrire à un logeur en garni, de faire préalablement, à l'ouverture de son établissement, une déclaration à la mairie et cela «... comme moyen d'assurer la surveillance de la police municipale ». (Joseph Bourgues, c/Min. pub. Cass. Crim., 21 mai 1898, D. 1899, p. 432).

Mais bien entendu, et conformément au principe que nous avons exposé, les droits du maire s'arrêtent à cette limite. Ils ne comportent pas la possibilité de refuser le récépissé de cette déclaration préalable au logeur, même dans un intérêt de moralité (Bourgues, Cass. crim. précité). Ce serait, en effet, un système d'autorisation préalable que nous avons reconnu, en principe, illicite (infra n° 93 et suiv.).

Toutefois, nous savons que le système de l'autorisation préalable devient licite, s'il y a menace réelle et effective de troubles ou dangers quelconques. Tel est le cas lorsque les logeurs se proposent de louer en garni à des filles publiques. On peut exiger d'eux l'obtention d'une autorisation préalable (Jur. générale. Dall., V° Commerce, n° 743 et suiv. supplément). C'est là d'ailleurs une des mesures normales de la police des mœurs.

Tous ces établissements, hôtels, auberges ou garnis, n'exercent en général qu'une seule activité, la location de chambres. Mais il arrive quelquefois qu'ils s'adjoignent

une salle de débits de boisson. La conséquence est de les soumettre aux mesures réservées à de telles salles, et qui sont rigoureuses.

175. — *b)* Ce sont alors, en effet, des établissements ouverts au public ou des industries dont les dangers qu'ils peuvent faire naître pour la sûreté, la tranquillité et la salubrité publiques, ne se trouvent plus seulement dans ce fait qu'ils peuvent donner naissance à certains rassemblements d'hommes, mais surtout en ce que leur activité peut être nuisible à la santé publique. Pour parer à ces dangers, le maire dispose de la police des débits de boisson et de la police des mœurs.

176. — 1° *Les débits de boisson*

Le caractère de ces établissements ressort nettement des travaux préparatoires de la loi des 17-18 juillet 1880 et du rapport à la Chambre de M. de Sonnier (D. 1880, IV, p. 93). «... Le régime auquel ont été ou peuvent être soumis les débits de boisson est susceptible de trois solutions différentes, selon que l'on se place au point de vue de l'autorisation administrative, de la liberté du commerce et de l'industrie, ou de la déclaration préalable accompagnée de quelques exigences et entourée de certaines garanties... ». Or, « ...les cafés et débits de boisson ont un caractère essentiellement commercial ; c'est là le fond même de leur nature, mais ils diffèrent des autres établissements de commerce, en ce sens que dans ces derniers, on ne fait qu'acheter les produits, dont on y trafique, pour les emporter immédiatement

» au dehors ; de sorte que le séjour y est habituellement
» assez court ; tandis que ceux vendus dans les premiers
» y sont généralement consommés sur place par des clients
» y séjournant plus ou moins longtemps, de façon à en
» faire un lieu de réunion et de rencontre, où certains
» consommateurs ont même l'habitude de se rendre, à
» des jours et à des heures déterminés, pour leurs affaires
» ou leurs plaisirs. Ce sont là des circonstances qui
» font évidemment de ces établissements des lieux de réunion.
» La plupart sont certainement inoffensifs, mais
» certains *pourraient cesser de l'être*, en servant de rendez-vous
» habituel à des gens tarés, dépravés et dangereux, au cas où les
» précédents judiciaires des débitants serviraient d'enseigne pour les
» malfaiteurs et seraient, pour eux, comme une promesse de patronage et
» de complicité... »

Aussi, la loi des 17-18 juillet 1880, adoptant les motifs de la Commission de la Chambre des Députés, a-t-elle choisi un régime qui puisse sauvegarder « ...la sécurité et la morale publiques, sans enfreindre les principes généraux de notre droit... » «... C'est un système mixte tendant à concilier les principes de la liberté du travail et de l'inviolabilité de la propriété, avec les exigences de la morale et de l'ordre publics et consistant dans la reconnaissance du droit de libre ouverture des débits de boisson, réglementé dans son application et son exercice... » (Rapport de M. de Sonnier.)

Par suite, on reconnaît là une illustration parfaite de cette idée que nous avons exposée (infra n° 82) : la création d'un commerce, en elle-même, ne présente pas de dangers

pour l'ordre public. Le danger ne peut provenir que du fonctionnement du dit commerce, à l'occasion d'un fait d'exploitation. C'est, en conséquence, dans ce fonctionnement seul que l'intervention de la police pourra être légale. Vis-à-vis des débits de boisson, elle consistera seulement dans le maintien du bon ordre.

En effet, l'ouverture et la fermeture des débits de boissons, réglementées par les lois des 17-18 juillet 1880 et 9 novembre 1915, relèvent de la seule compétence de l'autorité judiciaire, chargée de veiller au respect des conditions voulues par ces lois. La peine de fermeture du fonds de commerce a même été supprimée, sauf cas de récidive, par l'article 5 de la loi du 20 décembre 1933 et remplacée par celle d'interdiction d'exploitation du débit pendant une durée fixée par le Tribunal correctionnel. Il ne peut en être autrement que pour certains débits temporaires, créés à l'occasion de foires ou fêtes locales, et pour tous les débits qui ne sont pas situés dans la France métropolitaine, mais en Algérie par exemple où le système de l'autorisation préalable de l'autorité de police est pratiqué. (Maire de Paluel, C. E. 13 février 1920, Rec. p. 163, Stora (Constantine), C. E. 12 nov. 1915, Rec. p. 305.)

177. — La réglementation de la police vis-à-vis de l'exploitation reste considérable (lois des 23 janvier 1873, 1^{er} octobre 1917 et 20 décembre 1933 sur la répression de l'ivresse publique et la police des débits de boisson). Cela tient, d'une part, au grand nombre de ces établissements en France et, d'autre part, aux pouvoirs très larges dont disposent les maires. Ces pouvoirs sont de deux sortes : tantôt ils visent à assurer le bon état matériel des salles de

débîts; tantôt ils s'adressent aux personnes qui sont appelées à les fréquenter. Relativement à l'état matériel des débîts, ce sont surtout des motifs de salubrité qui exigent l'intervention de la police. Elle a exigé la construction d'urinoirs. Elle peut ordonner la propreté de la salle. Elle doit vérifier le respect de l'interdiction de la vente de spiritueux. (Marchands de vin de Paris, C. E. 27 juin 1919, Rec., p. 503.)

Mais ce sont les mesures que peut prendre le maire vis-à-vis des personnes qui présentent le plus d'intérêt. Il y a d'abord les mesures qui s'adressent à tous. Il y a celles qui ont pour but la protection de certains clients.

Dans le premier cas, se rangent les dispositions fixant les heures d'ouverture et de fermeture des cafés. Avant l'ouverture et après la fermeture, un règlement peut parfaitement interdire aux débitants de garder des consommateurs chez eux et dans toutes les pièces de leur maison, ou aux consommateurs de rester à l'intérieur des débîts.

Par ailleurs, aux heures d'ouverture, le maire peut exiger des débitants qu'ils ne reçoivent aucun client en état d'ivresse et aucun militaire après l'heure de la retraite. (Giraud, Cass. Crim. 23 novembre 1860, D. 60, V. 322.)

Il peut même ajouter aux prescriptions de la loi du 13 janvier 1873, modifiée par celles du 1^{er} octobre 1917 et du 20 décembre 1933, et prohiber de manière absolue l'accueil des mineurs dans les cafés. (Jeanne Morvan, femme Glaziou, Cass. Crim. 20 novembre 1927, D. P. 1927, I, p. 127.) Il peut enfin, en vertu de la même loi, interdire l'admission des filles publiques dans les cabarets.

Ces pouvoirs vont même jusqu'à constituer une immixtion dans le choix de son personnel par le débitant. Le maire peut exiger du patron des déclarations d'emploi de son personnel, afin d'empêcher la prostitution clandestine. (Dame Juvenon, C. E. 19 mai 1905, D. P. 05, III, 12.) La Cour de cassation reconnaît même au maire le droit d'interdire aux débitants d'employer pour leur service plus d'une fille ou femme étrangère à leur famille. Il est vrai que le Conseil d'Etat ne reconnaît pas la légalité d'une telle mesure. (C. E. Laporte et autres, 19 février 1904, D. P. 05, III, p. 59 et la note ; Raveau, C. E. 8 décembre 1905, D. P. 07, III, 13 et la note.

178. — Par ailleurs, la rigueur de telles mesures se double de facultés de contrôle et de vérification très étendues. Les officiers et agents de police ont le droit de s'introduire dans les cafés pendant les heures d'ouverture. (Laporte et autres. — Dame Juvenon précité.) Le maire pourrait-il faire exercer une surveillance constante par ses agents du dehors en prohibant « ... l'emploi dans » les devantures de débits, de rideaux ou carreaux opaques et en général de tous autres moyens pouvant cacher » ou rendre obscurs l'intérieur de ces débits ». Le Conseil d'Etat a reconnu la légalité de cette mesure. (Dame Juvenon, précité, de même Vaulaer, C. E. 11 mars 1925, Rec. p. 252.) Et cependant, on peut se demander quel texte donne à la police le droit de voir, du dehors, à toute heure, ce qui se passe à l'intérieur des cafés, sauf celui du 5 avril 1884, permettant de réprimer les atteintes à l'ordre public. Mais alors on peut se demander en quoi un rideau obscur, qui n'est qu'un mode d'aménagement d'un local, qu'un

exercice du droit de tout propriétaire de se clore, peut donner naissance à des abus susceptibles de nuire à l'ordre public ? (Voir en ce sens note au Dalloz sous l'arrêt dame Juvenon précité.)

2° *La police des mœurs*

179. — Déjà rigoureuses par elles-mêmes, les mesures de la police de boisson peuvent encore être renforcées si ces établissements tendent à favoriser la prostitution.

On comprend facilement que les mesures administratives soient particulièrement sévères en la matière. Ni le Code pénal, ni les lois postérieures ne considèrent la prostitution comme un délit et c'est seulement l'autorité de police qui réglemente les conditions de ce mal inévitable et essaye d'en limiter les conséquences.

Il existe d'abord une réglementation qui trouve sa place dans toutes les villes importantes. Elle consiste en l'inscription des filles se livrant à la prostitution, soit volontaire, soit d'office, sur un registre spécial, suivant les formes prescrites par l'autorité municipale. (Dalloz, Rép. prat., V° prostitution n° 5 et suivants.)

Grâce à cette formalité, l'autorité de police, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, peut facilement ordonner toutes mesures de salubrité ou de sécurité de nature à permettre le maintien du bon ordre public.

180. — Au reste, on ne peut dire que ces mesures soient à proprement parler restrictives de la liberté du commerce. C'est seulement un des épisodes de la prostitution qui rentre dans le cadre de ce sujet, l'exploitation des maisons de tolérance.

D'ailleurs, cette industrie est revêtue d'un caractère spécial qui ne lui laisse pas la liberté d'exercice de la loi des 2-17 mars 1791. En raison de ce fait qu'ouvrir et exploiter une maison de tolérance constitue une atteinte aux bonnes mœurs, l'exploitation des maisons de tolérance est soumise au bon plaisir de l'autorité administrative. Celle-ci a le droit de refuser toute autorisation d'ouverture, d'ordonner que les maisons déjà existantes demandent cette autorisation, d'indiquer les quartiers où cette industrie ne pourra s'exercer, par exemple, dans le voisinage des maisons d'éducation, des églises ou établissements publics, enfin même d'en ordonner la suppression. (Sieur Monsano, C. E. 22 juillet 1931, Rec. p. 803.)

Les pouvoirs de l'autorité de police sont donc discrétionnaires. Ils vont jusqu'à pouvoir édicter des mesures réalisant une immixtion à l'intérieur de pareilles maisons. L'autorité municipale y a accès à toute heure, peut ordonner au tenancier la déclaration de toute femme devant séjourner à demeure chez lui et édicter des visites sanitaires périodiques.

Il ne s'agit plus seulement en effet de maintenir le bon ordre à l'intérieur d'un établissement où le public a accès. Il s'agit d'éviter des causes possibles de scandales et surtout d'assurer dans la mesure du possible la santé des habitants.

Or, chaque fois qu'il y a à maintenir la salubrité publique, l'autorité de police dispose de pouvoirs importants. Tous commerces ou industries dont l'exploitation peut avoir des conséquences sur cette salubrité publique, sont soumis à sa réglementation.

2° LA POLICE DES ENTREPRISES DANS UN BUT
DE SALUBRITÉ PUBLIQUE

181. — Dans toute agglomération, la salubrité publique est intéressée par la propreté des rues, voies et accès de la localité. L'autorité de police, gardienne de cette salubrité, possède à cet égard un double pouvoir.

Le maire peut, d'une part, forcer les propriétaires à assurer eux-mêmes la propreté des trottoirs et rues dont leurs maisons sont riveraines. Dans les grandes villes, c'est une entreprise municipale qui est le plus souvent chargée d'un tel soin, moyennant une rémunération perçue sous forme de taxe de balayage.

D'autre part, le maire a la réglementation des entreprises sanitaires fonctionnant dans sa commune. Il convient d'examiner quelles sont ces entreprises, puis quelle est l'étendue des pouvoirs de réglementation du maire vis-à-vis d'elles.

182. — *a)* Elles ont pour but d'assurer l'enlèvement des ordures et immondices, ou le transport des gadoues, ou bien l'épandage des matières de vidanges des fosses des maisons d'habitation, enfin l'évacuation des eaux usées.

Il y a là un ensemble d'activités qui peuvent présenter pour les habitants de la commune des inconvénients résultant des émanations produites par le transport de ces matières à l'intérieur de l'agglomération.

183. — *b)* Ces inconvénients, réels, justifient des pouvoirs de police importants.

S'il s'agit d'entreprises municipales qui assurent les

diverses opérations envisagées par contrats passés avec la ville, il n'y a aucune difficulté, le maire représentant du Conseil municipal, spécifie toutes clauses qui lui paraissent nécessaires.

Mais, s'il s'agit d'entreprises privées, c'est à un double titre qu'il agit, tantôt comme gardien de la liberté de la circulation dans les rues, tantôt comme autorité chargée de maintenir la salubrité publique. Il peut agir dans ce domaine comme dans celui de la salubrité des comestibles soit en vertu de la loi municipale, soit en vertu de la loi du 15 février 1902 (voir *supra*, n° 157) soit quelquefois également en vertu de la loi du 21 juin 1898 sur la police sanitaire rurale (voir *infra*, n° 151). Mais alors, dans ces deux derniers cas, des arrêtés portant règlement sanitaire doivent être entourés de l'avis du Conseil municipal, du Conseil départemental d'hygiène et de la Commission sanitaire municipale.

Le maire peut régler, en application de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, la circulation des tombereaux chargés d'immondices, d'ordures ou de gadoues destinées à la fumure des terres suivant des itinéraires imposés et à certaines heures seulement (C. E. 21 février 1919, *Sieur Cailles et autres*, Rec. p. 180), interdire le transport des euirs verts dans certaines rues (C. C. 253, *Gille et Déon*, voir *infra*, n° 123) et enjoindre aux véhicules chargés de gadoues de se rendre à leur point de destination sans stationner sur les voies publiques. (C. E. 27 octobre 1933 ; *Dupille, G. Pal*, 5 déc. 1933.)

Pour maintenir la salubrité publique, le maire peut ordonner le bâchage des tombereaux destinés aux trans-

ports des gadoues et engrais destinés à la fumure des terres. (C. E., Sieur Cailles, précité.) Il peut édicter un périmètre de protection dans lequel sont interdits tous dépôts de gadoues, fumiers, vidanges et tous immondices, périmètre autour des habitations (même arrêt) ou à une certaine distance des puits, sources et mares. (C. E. 27 oct. 1933, Dupille, précité.)

Il réglemente les conditions d'évacuation des eaux usées et de l'épandage des matières de vidanges. (C. E. 11 fév. 1916, Veuve Mathon, Rec., p. 72 ; C. E. 11 juin 1920, Dame Leroux, Rec., p. 573 ; C. E. 6 août 1910, Levavasseur, Rec., p. 708.)

Mais cette réglementation ne va pas jusqu'à permettre une interdiction générale et de caractère absolu de l'exploitation de telles entreprises. En exécution des principes généraux, toute interdiction qui ne s'appuie pas sur des circonstances spéciales de temps et de lieu qui puissent la motiver expressément, est illégale comme prise en violation de la liberté du commerce. (C. E. 17 mars 1922, Sté fermière de Paris, Rec. n° 240 ; C. E. 6 août 1910, Peuchat-Adot, Rec., p. 709.)

Nous savons que le maire ne peut avoir, en somme, que le droit d'interdire ou de limiter dans la mesure du possible les inconvénients résultant des émanations dangereuses pour la santé.

Aucun texte ne l'autorise à supprimer purement et simplement la cause de ces émanations.

183 *bis*. — A côté de cette police des entreprises sanitaires, qui ont un caractère matériel, il convient de placer la police médico-pharmaceutique, qui s'occupe du main-

tien de la santé des personnes. Cette police se divise en trois branches, celle de la pharmacie, celle de la médecine et celle des cliniques et maisons de santé. (Mélanges Hauriou ; Police administrative et police médico-pharmaceutique par E.-H. Perreau, professeur à la Faculté de Droit de Toulouse.)

« ...Armées des plus larges pouvoirs pour garantir la
» salubrité et la sécurité générales, les autorités adminis-
» tratives, spécialement les administrations municipales,
» en ont usé hardiment, parfois rigoureusement, pour
» combler les nombreux vides et trancher les controverses
» multiples de nos lois médicales et pharmaceutiques ;
» si bien que, dans les occasions les plus variées, méde-
» cins et pharmaciens se sont heurtés aux obstacles ou
» aux entraves provenant des maires et préfets dans les
» départements, du préfet de police à Paris... » (Perreau, cp. cit.)

1° POLICE DE LA PHARMACIE ET DE LA MÉDECINE

L'exercice de la profession de pharmacien est réglementée par la loi du 21 germinal an XI. Cette profession est soumise à l'obtention par le postulant d'un diplôme d'Etat, qui a pour but de reconnaître la compétence et la technicité du pharmacien. Il en est de même pour la profession de médecin en vertu de la loi du 14 avril 1910, modifiant l'article 5, § 1^{er} de la loi du 30 novembre 1892, qui impose aux médecins, dentistes et sages-femmes l'obligation de faire enregistrer le diplôme à eux délivré par les autorités compétentes à la préfecture et au greffe du tribunal civil avant d'exercer leur art.

Mais est-il possible aux autorités municipales de police d'ajouter à ces prescriptions ?

Nous avons indiqué (n° 151) que, par règlements sanitaires, les maires et, à Paris, le préfet de police, pouvaient ordonner la saisie et la destruction des médicaments gâtés, corrompus et nuisibles ; c'est là une réglementation qui porte sur des objets déterminés. Pourrait-elle viser en général toutes opérations des médecins et pharmaciens ?

Certes, en vertu des principes généraux, surtout dans une matière où à la liberté de la profession s'ajoute la liberté de la propriété, il semble qu'un maire ne puisse prévoir et exiger des conditions plus rigoureuses que celles qu'a pu prévoir le législateur (n° 268). Aussi le Conseil d'Etat refuse-t-il de reconnaître la légalité des mesures de police dans ce domaine, dont le législateur s'est réservé la connaissance. (C. E. 1^{er} mai 1896, Boucher d'Argis, Rec. p. 351.)

D'ailleurs qu'est-il besoin d'ajouter la sanction de l'article 471, § 15 à celles prévues par la loi même contre les contraventions des pharmaciens, herboristes et médecins surtout depuis que « les syndicats de pharmaciens » (et de médecins) sont aptes à poursuivre, en toutes juridictions, tous faits portant préjudice, direct ou indirect, » à l'intérêt professionnel collectif ? (Loi du 12 mars 1920; Perreau, op. cit.)

2° POLICE DES CLINIQUES ET DES MAISONS DE SANTÉ

L'établissement de ces cliniques, même dans les immeubles privés, surtout s'il s'agit de traitement de maladies transmissibles, peut présenter des dangers pour la collec-

tivité que la police doit chercher à éviter « en prévenant » par des précautions convenables... les accidents et fléaux » calamiteux, tels que les maladies épidémiques et contagieuses... » (7^e de l'article 97 de la loi municipale.)

Dans ce domaine, il n'y a pas de réglementation légale ; la loi s'est bornée à donner compétence aux autorités de police, il s'agit seulement de combiner ces pouvoirs de l'article 97 avec le droit de propriété et avec la liberté générale du commerce. Par suite, le maire ne peut évidemment soumettre ces cliniques à son autorisation préalable (C. E. 8 mars 1905, Lebourg, Rec. p. 220) ni en ordonner la fermeture. (C. E. 15 fév. 1901, Rec. p. 177, D^{lle} Noualhier.)

Les seuls pouvoirs dont il dispose tiennent à la circulation sur la voie publique « des personnes ou des choses » accédant à la maison de santé ou en provenant » ; et à la possibilité de mettre le propriétaire en demeure de prendre « au moyen d'abstentions ou d'actes dont ils » conserveront le libre choix et la responsabilité » toutes mesures destinées à empêcher la contagion. (Perreau, op. cit.)

Ces industries dangereuses pour la santé ne sont pas les seules à considérer. Les émissions de bruits, industriels ou autres, surtout depuis les progrès du machinisme, ont aussi de grands inconvénients. Il appartient au maire, dans les communes, d'en limiter les effets. C'est la dernière police intéressant la tranquillité et la salubrité d'une localité.

3° LA POLICE DU BRUIT

184. — Les méfaits du bruit, particulièrement considérables à notre époque, ont toujours été constatés. Plusieurs

siècles avant l'ère chrétienne, les Grecs prenaient des mesures pour la suppression du bruit, spécialement les Grecs cultivés de Sybaris. Dans cette ville fondée en 720 avant J.-C. existaient déjà des quartiers résidentiels et des zones où tout bruit industriel était prohibé. (Prof. Henry, J. Spencer, article du *Guildhom Monthly*, Londres, nov. 1929, cité par M. Dimnet dans sa traduction de « *City noise* » publiée par la Noise Abatement Commission of New-York.)

Carlyle, Schopenhauer, Herbert Spencer, Black Irwin et nombre de penseurs, n'ont jamais pu, aux dires du même article, supporter le bruit dans leur travail.

185. — Le bruit est en effet nuisible à l'organisme humain. Spencer disait souvent qu'on pouvait mesurer les capacités intellectuelles d'un homme au degré de son intolérance des bruits inutiles.

Les progrès de la science moderne ont permis de constater, en outre, qu'à un point de vue purement physiologique, les méfaits du bruit pouvaient être considérables. Ils entraînent non seulement des altérations de l'ouïe, mais provoquent aussi des tensions malsaines du système nerveux, prédisposant à la neurasthénie et à la psychasthénie et diminuant les capacités de travail et le rendement des ouvriers et penseurs par son action sur le cerveau.

186. — Par ailleurs, dans un grand pays, spécialement en France, où le tourisme est une richesse économique, il est nécessaire que les localités touristiques offrent aux voyageurs autant de confort et de calme qu'ils peuvent en

trouver dans leur propre pays. En conséquence, il est nécessaire qu'il existe une autorité dans l'ensemble du pays, puis à l'intérieur des localités touristiques, qui interdise les bruits exagérés et malsains.

Par suite, il semble que lorsque ces bruits sont le résultat de l'exercice d'une activité libre, seule la loi puisse les interdire ou en ordonner l'atténuation.

Mais l'on sait que le Parlement ne peut prévoir tous les détails de la vie juridique. Il s'en remet pour la lutte contre le bruit aux autorités de police. Le bruit exagéré présente en effet un trouble pour l'ordre et la tranquillité publiques et c'est, en vertu de la loi du 5 avril 1884 dans le domaine communal, le maire, autorité de police locale, qui dispose de la police du bruit.

187. — Pour apprécier les pouvoirs du maire et leurs résultats, il convient d'examiner d'abord quels peuvent être ces bruits dont l'exagération et l'ampleur sont à craindre, puis comment la loi a armé le maire, enfin quels sont les caractères et les résultats de la lutte réalisée en France contre le bruit.

a) Quels sont les bruits qui peuvent troubler la tranquillité publique ?

188. — La « Noise Abatement Commission de New-York » prépara un questionnaire pour savoir « quelles sources » de bruits déchaînaient à New-York le plus de protestations ». Nombreuses furent les réponses qui permirent d'établir un tableau constituant l'index du désagrément causé par les bruits (1) et une classification des sources de bruits (2).

Tableau des plaintes contre le bruit (1)

1^{er} Mars 1930

SOURCE	Nombre	Pourcentage
—	—	—
Poids lourds automobiles.....	1.125	60,16
Trompes d'automobiles.	1.087	9,81
Haut-parleurs dans les maisons.....	774	7
Trains aériens.	731	6,62
Haut-parleurs des rues et des magasins.	593	5,36
Freins grinçants des automobiles....	583	5,27
Ramassage des ordures.....	572	5,17
Tramways.	570	5,16
Echappements libres.	504	4,55
Sirènes et voitures de pompiers.....	455	4,12
Gens bruyants et réceptions.....	453	4,10
Livraison du lait et de la glace.....	451	4,07
Rivetage.	373	3,37
Tourniquets du métro.....	317	2,86
Autobus.	271	2,45
Poids lourds à chevaux.....	268	2,41
Sifflets et cloches de locomotives....	238	2,15
Défonceuses pneumatiques (fondations).	233	2,11
Sifflets des remorqueurs et vapeurs..	223	2,01
Défonceuses pneumatiques (rues)....	213	1,93
Marchands de journaux et camelots..	212	1,91
Métro.	183	1,65
Chiens et chats.....	140	1,26
Sifflets des agents de la circulation..	137	1,24
Usines.	117	1,06

(Suite)

SOURCE	Nombre	Pourcentage
Aéroplanes.	113	1,02
Canots automobiles.	66	0,59
Motocyclettes.	41	0,37
Lavage de la vaisselle dans les restaurants.	25	0,22
	11.068	100,00

Classification (2)

Circulation (poids lourds, trompes d'autos, échappements libres, freins, autobus, sifflets des agents, motocyclettes).	4.016	36,28
Transports (trains aériens, tramways, métro).	1.801	16,29
Haut-parleurs.	1.367	12,34
Ramassage et livraisons (ordures, lait)	1.023	9,25
Sifflets et cloches (pompiers, locomotives, remorqueurs).	916	8,28
Constructions (rivetage, défonceuses)	819	7,40
Voix (journaux, camelots, chiens, chats, gens).	805	7,27
Divers.	321	2,89
	11.068	100,00

Toutes les grandes villes, et beaucoup d'autres n'ont pas un régime différent, à ce point de vue, de celui que connaît New-York. Par contre, les petites villes et villages ne connaissent pas un bruit aussi intense. Il est vrai que « la

» degré de trouble causé par le bruit ne saurait dépendre
» qu'en partie de la force du bruit et de sa fréquence. Le
» caractère du bruit entre en jeu, qu'il soit régulier ou
» intermittent, qu'il soit ou qu'il ne soit pas complètement
» inutile... ». (Rapport de la commission Noise Abatement
of New-York).

189. — Aussi convient-il de classer les bruits en deux grands groupes : les bruits urbains, spécialement les bruits de circulation, particulièrement ceux des transports en commun et les bruits professionnels proprement dits, c'est-à-dire inhérents à l'exercice de professions normales : cafés, sociétés de musique, tirs, enclos d'animaux et tous métiers bruyants, tels que ceux des serruriers, maréchaux, ferblantiers, tonneliers, etc...

Ces deux groupes doivent être considérés ici en ce qu'ils sont la conséquence de l'exercice d'une activité professionnelle. Mais leur nature différente et leur rôle propre peuvent conduire la police à adopter un traitement spécial à leur rencontre.

En France, la police municipale possède des armes différentes suivant la nature des bruits.

b) Quels sont ces armes dont dispose le maire.

190. — La législation française, suivant la formule de M. André Defert (Le bruit au point de vue juridique), peut être partagée en deux grandes catégories : les textes qui obligent légalement à faire du bruit d'une part, et, d'autre part, ceux qui permettent d'interdire ou de réglementer certains bruits.

Par suite, on peut distinguer les bruits qui sont légalement obligatoires, de ceux qui peuvent être interdits.

191. — 1° Nous ne ferons que mentionner les bruits légalement obligatoires. La police ne possède évidemment aucune action sur eux, sauf peut-être pour en réglementer un usage abusif. Ce sont les bruits ferroviaires, fluviaux ou maritimes, et de l'automobile ou de la motocyclette. Les divers textes réglementant la circulation sur voie ferrée, voie d'eau ou sur route, édictent l'obligation d'appareils avertisseurs et leur emploi en diverses circonstances (pour partir, aux tournants et aux croisements, pour trémater ou dépasser, pour signaler l'approche, en cas de brouillard, etc...), décret du 11 novembre 1917 pour les chemins de fer, décret du 24 mars 1914 pour la navigation fluviale, code de la route pour les voitures automobiles.

Des tempéraments sont cependant prévus par les mêmes textes qui interdisent l'usage des appareils avertisseurs sans nécessité ou dans un intérêt purement privé.

192. — 2° Tous autres bruits prévus par les textes peuvent être interdits ou réglementés. Ce sont les bruits et tapages nocturnes réprimés par les articles 479-8° et 480-5° du Code pénal. Ce sont encore les bruits industriels interdits par la loi du 19 décembre 1917, modifiée par la loi du 20 avril 1932. Ce sont enfin tous les bruits qui paraissent à l'autorité de police susceptibles de troubler ou qui troublent la tranquillité et qui peuvent être réglementés en vertu de l'article 97-2° de la loi municipale chargeant le maire du « soin de réprimer les atteintes à

» la tranquillité publique, telle que les rixes et disputes
» accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte
» excité dans les lieux d'assemblée publique, les attrou-
» pements, les bruits et rassemblements nocturnes qui
» troublent le repos des habitants et tous actes de nature
» à compromettre la tranquillité publique ».

C'est cette matière seule qui nous retiendra ici ; elle nous permettra de déterminer comment, grâce à de tels moyens, la police a obtenu des résultats dans sa lutte contre le bruit.

193. — c) La lutte contre le bruit est une œuvre récente ; le développement du bruit est un fait nouveau et l'action officielle des autorités établies n'en est qu'à ses premiers pas. L'initiative de cette lutte revient à des organismes privés, tels que le Touring-Club de France.

La raison de la date récente de tels efforts est que, jusqu'à ces dernières années, seul le bruit abusif occupait les esprits.

On avait bien réglementé les bruits urbains, mais cela s'attachait surtout à la circulation et aux transports en commun.

Aujourd'hui, c'est à un point de vue général qu'il convient de se placer, et cela en partant des mêmes idées principales. Les professions modernes, qui exigent un perfectionnement technique considérable, sont devenues bruyantes.

Elles n'en sont pas moins pleinement libres et le bruit qu'elles émettent ne peut être prohibé s'il est nécessaire à l'exercice de leur activité.

Toutefois, le rôle de la police est de veiller au maintien de la tranquillité publique et de réglementer l'usage de tous appareils bruyants afin que la liberté de chacun ne nuise pas à autrui.

194. — D'où il suit qu'une conciliation est nécessaire entre la liberté des commerçants et l'action de la police. Cette conciliation, c'est le Conseil d'Etat qui a pu en déterminer les bases, soit comme juridiction, soit comme Conseil administratif.

Ces bases sont conformes à l'esprit de la jurisprudence générale du Conseil d'Etat. Elles consistent à interdire à la police les mesures prohibitives qui ne tiennent pas compte des circonstances, qui sont générales et absolues. (Abbé Beuchère, C. E. 26 mai 1930, Rec., p. 561 ; Syndicat d'initiative de Tourette-Levens, C. E. 26 décembre 1930, Rec., p. 1115.)

Partant de ces principes généraux, est-il besoin de formuler des propositions qui tiennent compte de la position de la jurisprudence à l'égard du bruit, jurisprudence tant administrative que judiciaire ? Il suffit d'indiquer seulement quelle peut être l'étendue de cette jurisprudence, c'est-à-dire les domaines professionnels dans lesquels elle a pu intervenir.

195. — Signalons immédiatement qu'il est une matière où la jurisprudence administrative partage sa compétence avec la jurisprudence judiciaire, celle du tapage nocturne. Les articles 479 et 420 du Code pénal sanctionnent tout bruit abusif qui s'est produit la nuit, c'est-à-dire entre le coucher et le lever du soleil, et qui a porté atteinte à la

tranquillité publique. (Cass. Crim. 15 décembre 1928, D. H. 1929, p. 68.) La Cour de Cassation a aussi jugé punissable le tapage dû à un jazz-band à l'intérieur d'une habitation (Cass. Crim., 1^{er} mai 1863), ou à un jeu de boules à l'intérieur d'un débit de boisson. (Cass. Crim. 14 novembre 1924, Bulletin criminel, p. 382.)

D'ailleurs, le tapage nocturne peut être également sanctionné de contraventions de simple police, s'il a été réglementé par un arrêté municipal et que celui-ci n'ait pas été observé. Le Conseil d'Etat, juge de la légalité d'un tel arrêté, apprécie donc également les éléments d'un tapage nocturne.

Hors ce domaine, on trouve des décisions de toute nature et dans toute catégorie de professions. (Voir le livre de M. Defert, précité.)

On a même vu des maires utiliser les pouvoirs dont ils disposent dans un but de protection des émissions radiophoniques. L'on sait en effet que les bruits ou les influences électriques émanant de l'exercice de certaines activités professionnelles produisent des parasites qui causent des troubles ou des impuretés dans la réception des ondes hertziennes. Est-il possible à l'autorité de police de réglementer ces bruits ou ces influences pour supprimer ces parasites ?

Contre la possibilité d'une telle intervention exercée par le maire, on peut faire valoir que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne peut l'autoriser à réglementer l'exercice d'une profession dans un intérêt dont le législateur ne lui a pas expressément confié la garde.

La loi de finances du 31 mai 1933 (article 114) impose bien aux « ...exploitants, revendeurs et détenteurs d'installations ou d'appareils électriques... » certaines prescriptions pour « ...éviter que le fonctionnement desdits appareils ne soit susceptible de troubler les réceptions radioélectriques... ». Mais ces prescriptions consistent à employer des dispositifs de sécurité dont la réglementation appartient, en vertu de l'article 114 précité et du décret du 1^{er} décembre 1933 portant règlement d'administration publique pour l'application dudit article, au ministre des Postes, Télégraphes, Téléphones, après avis d'une commission établie auprès de lui, devant être consultée sur « ...l'efficacité des dispositifs établis et sur les mesures à imposer aux constructeurs, revendeurs et détenteurs d'installations et appareils électriques... ».

Cette réglementation n'est donc pas, en principe, de la compétence de l'autorité de police locale et sort du cadre de cette étude. Ainsi le maire peut, dans certains cas, proscrire les enseignes lumineuses électriques qui nuisent à une perspective monumentale. (Loi du 21 avril 1910.) Mais qu'une telle enseigne cause des parasites dans la réception d'un concert radiophonique, aucune disposition de loi ne l'autorise à proscrire pour cette raison la dite enseigne.

Et cependant la radiodiffusion présente un tel intérêt qu'elle constitue un service public. (Cazals; Le statut juridique de la radiodiffusion; Thèse Paris 1932.) Par ailleurs, il doit être possible à toutes catégories de citoyens d'user de ce moyen de diffusion de la pensée sans être troublés par l'exercice de professions bruyantes

ou gênantes. La liberté de la profession doit s'arrêter aux limites des droits de chacun. Enfin, la réglementation générale précitée des installations électriques au profit de la pureté de la réception des concerts radiophoniques peut se révéler insuffisante dans certaines localités déterminées, où fonctionnerait, par exemple, une usine de production d'électricité particulièrement puissante.

Aussi, si l'on peut considérer que la pureté des réceptions radiophoniques intéresse l'ensemble des habitants d'une localité et constitue un intérêt public qu'il convient de protéger, c'est, par là même, reconnaître au maire, en vertu de l'article 97 de la loi municipale, le droit de réglementer les activités professionnelles créatrices des parasites de ces réceptions, au moyen de mesures plus sévères que celles prévues par l'autorité supérieure et justifiées par l'existence de circonstances locales d'une nature exceptionnelle.

Mais ce sont là des décisions ou des problèmes d'espèce. Il appartenait à la police administrative, qui l'a compris depuis peu d'années, de jeter des bases de solutions d'ensemble, de formules générales qui puissent facilement s'adapter aux localités diverses ou aux circonstances particulières.

196. — Et ce sont ces solutions qui permettent de juger les résultats de la lutte entreprise en France contre le bruit. L'un de ces résultats est l'ordonnance contre le bruit signée le 20 février 1931 par M. Jean Chiappe, Préfet de Police de Paris.

ORDONNANCE SUR LE BRUIT
signée par M. le Préfet de Police de la Seine
pour PARIS

Le 20 février 1931.

ARTICLE 1^{er}

« Sont interdits tous bruits causés sans nécessité ou
» dus à un défaut de précautions et de nature à troubler
» le repos ou la tranquillité des habitants. »

ARTICLE 2

« Sont interdits, notamment, lorsque l'incommodité
» qui en résulte est constatée dans les conditions indiquées
» à l'article 1^{er}, les bruits ayant une des causes suivantes :

- » 1° Travaux de toute nature exécutés sur la voie
» publique ;
- » 2° Circulation à une vitesse insuffisamment ralentie
» des voitures à bandages rigides et des poids lourds ;
- » 3° Mauvais état de la carrosserie ou des organes
» moteurs des véhicules ;
- » 4° Moteur en marche pendant le stationnement ;
- » 5° Emploi sur les véhicules de freins mal établis ou
» mal entretenus ;
- » 6° Réparations en cours de route de voitures automo-
» biles ou de motocyclettes, essais ou mise au point de
» leurs moteurs ;
- » 7° Usage abusif, par les conducteurs de véhicules, des
» appareils avertisseurs sonores réglementaires ;

» 8° Emploi de l'appareil avertisseur sonore entre
» minuit trente, reporté à 23 heures (ordonnance du 25
» octobre 1933) et 6 heures du matin par les conducteurs
» de véhicules automobiles, lesquels seront tenus de
» ralentir, partout où besoin sera, pour que cet emploi
» devienne inutile ;

» 9° Disposition ou arrimage défectueux du chargement
» des véhicules ;

» 10° Manipulation, chargement ou déchargement sur
» la voie publique de matériaux, matériel ou objets
» sonores quelconques, tels que plaques, feuilles et barres
» de métal, pots à lait, boîtes à ordures — ces objets
» devant être portés ou posés, et non traînés ou jetés ;

» 11° Publicité ou réclame par cris ou chants, ou em-
» ploi dans un but industriel, commercial ou privé de
» phonographes, haut-parleurs et autres procédés sonores,
» sauf autorisation spéciale. »

ARTICLE 3

« Sont également interdits dans les conditions prévues
» à l'article 1^{er}, les bruits faits à l'intérieur des propriétés,
» des habitations ou de leurs dépendances, tels que ceux
» provenant de phonographes, haut-parleurs, instruments
» de musique, tirs d'artifices, de pétards, d'armes à feu,
» travaux industriels, commerciaux ou ménagers, travaux
» de construction, lorsque ces bruits, compte tenu de
» l'heure et du lieu, sont de nature à troubler le repos ou
» la tranquillité des habitants. »

ARTICLE 4

« Sont ou demeurent interdits en toutes circonstances :

» 1° L'usage, par les conducteurs de véhicules, d'appareils avertisseurs, à son rauque ou strident ou à tons multiples ;

» 2° La circulation des automobiles, motocyclettes et autres véhicules à moteur dépourvus de silencieux efficaces ou laissant l'échappement libre ;

» 3° L'usage de sifflets, tierces, sirènes et appareils analogues en vue de régler les mouvements du personnel dans les établissements industriels et commerciaux, ainsi que l'emploi, aux mêmes fins, au delà de 15 secondes, de systèmes d'appel tolérés, tels que cloches, timbres et sonnerie ;

» 4° L'usage, dans les fêtes foraines, d'orgues à trompettes, orgues expressifs, grosses caisses, cloches, gongs, haut-parleurs, sirènes, sifflets, trompes et autres instruments particulièrement bruyants ;

» 5° Les parades et musiques foraines, après 23 h. 30, sauf dérogation ;

» 6° Toute audition musicale ou vocale sur la voie publique, sans autorisation spéciale ;

» 7° Les tirs sur la voie publique, d'armes à feu, de pétards ou d'artifices, sauf autorisations délivrées à l'occasion de fêtes ou de réjouissances publiques ;

» 8° Le battage des tapis (le brossage des tapis au-dessus de la voie publique demeure autorisé jusqu'à 8 heures du matin, du 1^{er} avril au 30 septembre et jusqu'à 9 heures, du 1^{er} octobre au 31 mars. »

ARTICLE 5

« Tous entrepreneurs, artisans et ouvriers, exerçant des
» professions qui exigent l'emploi de marteaux ou appa-
» reils susceptibles d'occasionner un bruit assez considé-
» rable pour retentir hors des ateliers et troubler ainsi
» le repos ou la tranquillité des habitants, doivent inter-
» rompre leurs travaux en toutes saisons, de 22 heures à
» 7 heures.

» La même obligation est faite aux entrepreneurs de
» constructions, utilisant des défonceuses, bétonnières,
» appareils de rivetage et autres engins bruyants, ainsi
» qu'aux entrepreneurs de travaux exécutés sur la voie
» publique et non pourvus d'une autorisation spéciale. »

ARTICLE 6

« Tous moteurs, de quelque nature qu'ils soient, em-
» ployés pour l'exercice d'un commerce ou d'une indus-
» trie ou dans un but quelconque, ainsi que tous appa-
» reils, machines, transmissions, actionnés par des mo-
» teurs et utilisés dans des installations ou à l'intérieur
» d'établissements non assujettis à la législation spéciale
» des établissements classés, devront être installés et amé-
» nagés de telle sorte que leur fonctionnement ne puisse
» en aucun cas troubler le repos ou la tranquillité des
» habitants. »

ARTICLE 7

« Les infractions aux dispositions qui précèdent seront
» poursuivies en vertu de l'article 471, parag. 15, du Code

» pénal, sans préjudice de l'application, s'il y a lieu, de
» l'article 479, parag. 8, du Code pénal, ainsi conçu :

« Seront punis d'une amende de 11 à 15 francs inclu-
» sivement... (l'article 34 de la loi des finances du 27 dé-
» cembre 1927, a majoré le principal des amendes de
» 65 décimes...) les auteurs ou complices de bruits ou
» tapages injurieux ou nocturnes, troublant la tranquil-
» lité des habitants. »

ARTICLE 8

« Sont abrogées toutes dispositions contraires à celles
» de la présente ordonnance qui sera publiée et affichée. »

Cette ordonnance vise toutes sortes de bruits ; elle régle-
mente les bruits de la circulation, le jour et la nuit, aussi
bien que les bruits ménagers ou même les bruits à l'inté-
rieur des habitations.

A Paris donc, les habitants peuvent espérer connaître
plus de tranquillité, surtout la nuit, que par le passé.
Les préfets des autres départements et les maires peuvent
suivre l'exemple adopté dans la capitale. Ils pourraient
utiliser l'arrêté-type ci-après rédigé par M. Maringer, pré-
sident de section au Conseil d'Etat, membre de la Com-
mission de lutte contre le bruit du Touring-Club de
France.

*Arrêté-type rédigé par M. Maringer, vice-président du
Touring-Club de France, président de Section au
Conseil d'Etat, et adopté par le Congrès des maires des
stations climatiques, thermales et de tourisme et par
le Congrès national des maires de France.*

« Maire de

- » Vu l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 ;
- » Considérant qu'il importe, dans l'intérêt des habitants et des personnes qui fréquentent la station, d'empêcher tous actes et tous bruits de nature à compromettre la tranquillité publique,

» ARRÊTE :

- « ARTICLE PREMIER. — Il est interdit de jouer du clairon
- » et tout autre instrument bruyant, de battre du tambour,
- » sans une autorisation spéciale, de faire fonctionner les
- » sirènes, de pousser des cris d'appel aux passants, ainsi
- » que de faire toute annonce de marchandises sur la voie
- » publique, sous la réserve de dispositions spéciales de
- » la loi du 18 mars 1889 relative aux journaux.

- » ART. 2. — Il est interdit de faire circuler des motocyclettes, voitures automobiles et généralement tous
- » véhicules non pourvus d'un échappement silencieux.

- » ART. 3. — Sont interdits les bruits de trompe, vibreur,
- » cloche et autres avertisseurs.

- » Les véhicules doivent, dans toute l'étendue de l'agglomération, marcher à une allure assez lente pour que
- » l'interdiction des avertisseurs ne soit pas une cause
- » d'accidents. Les poids lourds, notamment, doivent, par
- » une allure très ralentie, éviter une marche bruyante.

- » ART. 4. — Sont interdits sur la voie publique, dans
- » les cours et dans les jardins, le tir de pétards, artifices
- » et armes à feu.

- » ART. 5. — Pendant la nuit, de 22 heures à 7 heures,

» tout cris, tous chants et tous bruits de nature à troubler
» le repos des habitants sont interdits sur la voie publi-
» que ou dans les habitations s'ils peuvent être entendus
» du dehors.

» Les propriétaires d'animaux doivent les tenir enfer-
» més dans un lieu hermétiquement clos ou isolé des habi-
» tations pour empêcher que par leurs cris, tels que :
» aboiement, beuglement, hennissement, hurlement, ils
» ne troublent le repos des habitants.

» ART. 6. — Article d'exécution. »

L'exécution de cette réglementation viendra heureusement compléter certaines lacunes de la législation. Elle permettra de s'attaquer non plus seulement aux bruits dus à la circulation, comme il a été surtout fait jusqu'ici à Paris, à Londres et dans les grands centres européens, mais encore à toutes sortes de bruits, tant à l'intérieur des habitations que professionnels, si nuisibles pour la santé.

197. — Ainsi l'œuvre de la police se révèle utile et nécessaire. Elle est incomplète et bien des problèmes attendent encore une solution, aussi bien législative d'ailleurs que réglementaire. Une lutte contre le bruit exige l'adoption des mesures appelées « Zoning » et « quartiers résidentiels ». C'est une partie des problèmes de l'urbanisme qui doit permettre de réserver certaines zones des villes aux habitations privées et de centraliser les usines et autres maisons professionnelles dans les quartiers délimités.

Une telle réglementation pour la France jointe aux projets d'aménagement de la région parisienne, serait le com-

plément le plus heureux à donner aux textes organisant les lotissements et l'aménagement des localités dans leur ensemble.

198. — Là se termine l'étude de ce rôle du maire que nous avons appelé rôle « négatif » en ce qu'il ne tendait qu'à préciser les limites générales à la liberté du commerce qu'aucun citoyen ne peut outrepasser.

Nous avons pu constater que l'autorité de police se bornait en somme à proscrire toute activité présentant des conséquences extraordinaires *anormales*, c'est-à-dire pouvant entraîner pour un citoyen un usage de la liberté à lui concédée, dépassant les usages normaux que les autres citoyens pourraient en faire.

En définitive, dans ce domaine, le maire n'a pas eu à donner des ordres, à prescrire l'emploi de procédés déterminés. Il n'a fait, en principe, qu'interdire telle activité, ou telle manifestation de cette activité dont le développement se révélait nocif pour l'ordre public, en un mot se présentait comme *anormal*.

Mais, si malgré de pareilles précautions, l'exercice d'un commerce ou d'une industrie qui ne peut être interdit, reste *anormal*, le maire ne doit pas rester désarmé. Il lui appartient de prendre des mesures « positives » qui puissent corriger l'inégalité entre certains citoyens résultant de ce caractère *anormal*. L'étude de cette action positive de la police municipale fait l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE III

LE RÔLE POSITIF DES AUTORITÉS DE POLICE

Protéger certaines activités professionnelles déterminées

199. — Nous savons que les pouvoirs municipaux tendent, en garantissant l'ordre public, à assurer l'égalité de tous et s'adressent en principe à tous. Nous avons vu que « le pouvoir municipal ne doit être exercé qu'au » profit et dans l'intérêt de tous les habitants de la » commune... » (Béquet. Rep. de dt. administratif; Police municipale, n° 1369, voir supra n° 61.)

Mais ce principe comporte des tempéraments. Les arrêtés municipaux peuvent « dans un intérêt général et » public contenir des prohibitions s'adressant à un seul » individu ou des dispositions spéciales à un établisse- » ment déterminé... » (Béquet, précité.) Le maire doit pouvoir, dans certains cas, user de son pouvoir de police à l'encontre de citoyens déterminés et non à l'égard de tous.

Le règlement de police tend, en effet, en maintenant la liberté, à assurer l'égalité entre les habitants de la com-

mune. Si par suite de circonstances imprévues et que l'on ne peut combattre, cette égalité vient à être rompue, il est de l'essence du pouvoir de police de chercher à remédier à cette rupture d'équilibre, par la protection des moins avantagés, s'analysant en une restriction supplémentaire des droits des plus avantagés.

Il convient de déterminer quelle est cette protection et les divers cas où elle peut jouer ou a joué dans notre système administratif.

I. — La protection par la police de commerces locaux

200. — L'économie d'une collectivité locale, d'une commune par exemple, comprend l'ensemble des règles, des procédés qui permettent aux diverses entreprises, publiques et privées, de cette collectivité une administration et un développement conformes aux intérêts de leurs propriétaires et au bien de la collectivité. Protéger certains commerces et certaines industries est donc favoriser l'économie locale.

Il reste à définir la nature de cette protection. *Stricto sensu*, la protection de quelqu'un ou de quelque chose est l'acte par lequel on accorde un appui, un secours ou un patronage à ce quelqu'un ou à cette chose (Larousse, xx^e siècle). La protection, par les autorités municipales, de l'économie de leur commune serait donc l'octroi de leur aide à une ou plusieurs entreprises de ladite commune, dans le but de leur procurer un développement utile à tous.

Pas exactement ; on sait que n'est pas vraie la doctrine qui affirme que le libre jeu des intérêts particuliers

donne satisfaction à l'intérêt général (voir Reboud, *Précis d'Economie politique*, tome 1, p. 267). L'intérêt général d'une commune, c'est l'ensemble des intérêts collectifs et permanents de cette commune. Il peut exiger non pas seulement que certains particuliers soient favorisés, mais aussi que d'autres soient sacrifiés.

C'est le rôle des autorités publiques de veiller au maintien de ces intérêts collectifs et permanents et de déterminer les intérêts privés qui devront être sacrifiés. Aussi entendons-nous le mot protection dans un sens large. Nous en faisons l'ensemble des mesures positives, aussi bien de restriction que de soutien, qui se révèlent indispensables pour le but à atteindre, l'intérêt de la collectivité.

On peut d'ailleurs remarquer que la conséquence de ces mesures, utiles pour la collectivité, se fera sentir après coup sur chaque patrimoine. D'où ceux qui auront été sacrifiés y retrouveront quelque compensation et ceux dont l'essor aura été favorisé seront amenés à une participation à la contribution publique proportionnelle à cet essor. Ainsi sera respecté le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

En définitive, cette protection est, en quelque sorte, une intervention positive — par là elle se distingue de l'action négative que nous avons étudiée précédemment — des autorités municipales dans la marche de certaines entreprises, afin de sauvegarder l'intérêt général paraissant au travers de certains intérêts particuliers spécialement forts.

Certes, il pourra arriver qu'un commerçant, un entrepreneur, une catégorie de citoyens en seront les bénéficiaires. Mais, répétons-le, ce n'est pas là le but de l'inter-

vention considérée, qui deviendrait alors illégale comme contraire à la liberté économique. Ce ne sont que les bénéficiaires indirects et occasionnels (Syndicat professionnel des marchands forains, Baguié et autres, C. E. 2 déc. 1910, Rec., p. 860). Protéger l'économie locale, en restant dans la légalité, c'est donc uniquement s'immiscer, au moyen de procédés positifs, dans le fonctionnement de certaines entreprises privées pour le bien de l'usager, du consommateur, du public, de l'intérêt général de la cité par suite.

201. — Au reste, il est bien nécessaire de remarquer que cette protection a son fondement dans des textes législatifs. C'est d'abord ce texte général du 5 avril 1884 qui justifie l'action de la police et lui donne le droit d'agir toutes les fois que l'ordre public est en jeu. Ce sont ensuite des lois particulières qui donnent compétence à la police dans des circonstances déterminées, où la protection de certains intérêts est nécessaire pour le bon ordre général. Telle est la loi du 25 juin 1841, modifiée par la loi du 15 décembre 1906, réglementant la vente publique de marchandises neuves. Telle est encore la loi du 29 décembre 1923 en matière de repos hebdomadaire.

202. — Mais en de pareilles matières, dans les centres locaux où les conditions de vie peuvent être très différentes, il est impossible de disposer par voie générale de manière absolue et immuable. Le législateur ne peut que formuler un principe : c'est au règlement de police qu'il appartient de déterminer les conditions d'application de la loi, nécessairement variables suivant les temps et suivant les lieux.

Ces conditions d'application tiennent aux modes

d'action que l'autorité de police a à sa disposition en vue de protéger certains intérêts. Tantôt il lui appartient d'exiger du commerçant ou de l'industriel intéressé son autorisation préalable. Tantôt elle peut aller jusqu'à édicter des ordres et des injonctions qui s'imposent aux citoyens.

Il apparaît, par suite, immédiatement combien il peut y avoir de différence entre ces pouvoirs de protection dont dispose le maire et ceux que nous avons étudiés dans notre première partie, et que nous avons appelés « négatifs » en ce qu'ils ne tendaient qu'à édicter les limites à la liberté s'imposant à tous et ne pouvant profiter à aucun (voir supra n° 65 in fine et 72 et suivants).

Le maire peut, dans ce but, non plus seulement interdire tel ou tel procédé ou telle ou telle activité nuisibles, il peut intervenir directement dans le fonctionnement d'une entreprise, soit en exigeant l'emploi d'un procédé déterminé, soit en obligeant les citoyens à recourir à ceux qui exploitent une entreprise nécessaire.

Ces principes posés, il convient d'examiner les modalités de cette intervention directe et politive.

II. — Quand et comment joue cette protection

203. — Nous avons vu le caractère extraordinaire de ces mesures de protection. Pour qu'elles restent dans la légalité, il faut qu'elles soient prévues par un texte de loi et que ce ne soit qu'en raison de l'intérêt général qu'elles protègent certains intérêts particuliers.

Il importe donc de déterminer, d'une part, quels sont, dans le domaine commercial et industriel, ces intérêts

spéciaux que prévoit notre législation et comment le fait de les favoriser intéressera l'ordre public et, d'autre part quels sont les moyens pratiques que le législateur met à la disposition des autorités de police pour protéger lesdits intérêts.

A. — LES INTÉRÊTS PARTICULIERS A PROTÉGER

204. — On comprend facilement que ce n'est pas en raison de sa nature même qu'un commerce ou qu'une industrie ait besoin d'une protection. Les principes de liberté économique et leur corollaire, la concurrence, s'opposeraient évidemment à une telle pratique.

C'est donc en raison des circonstances qui entourent soit un commerce ou une industrie considéré, soit un commerçant ou un industriel déterminé que cette protection peut devenir légale et conforme à l'intérêt général.

Ces circonstances sont diverses. On peut remarquer tantôt des circonstances de lieux, tantôt des circonstances de temps, enfin des circonstances de pratique d'une industrie.

1° CIRCONSTANCES DE LIEUX

205. — Il existe certains emplacements où l'exercice constant d'un commerce ou d'une industrie revêt un caractère spécial. Tel est le domaine public et spécialement la voie publique. Nous avons vu (voir supra n° 113 et suivants) que l'autorité de police était chargée d'assurer et de conserver l'affectation de la voie publique à l'usage du public.

« Par sa nature, la voie publique est affectée à la circu-

» lation... mais elle doit l'être dans la même mesure pour
» tous » (supra n° 114). Pour ce, la loi a donné au maire
le droit d'assurer la police de la circulation.

Nous avons étudié (supra n° 127 et suivants) les modalités de cette réglementation de police et son caractère variable suivant qu'il s'agissait d'usagers normaux ou anormaux de la voie. Et nous avons noté, dans ce dernier cas (supra n° 124) que les mesures de police sont très larges lorsqu'elles sont prises à l'encontre des usagers anormaux du domaine et nous ajoutons qu'elles pouvaient même consister « ...à établir un système d'autorisation préalable, que nous avons constaté devoir être, dans un régime de légalité, excessivement peu fréquent » et difficilement justifiable... »

Ce système d'autorisation préalable est souvent étranger au domaine de la police en ce qu'il est la conséquence d'un traité de concession passé entre une commune et un entrepreneur.

Mais il peut également provenir d'une mesure de police.
« En matière de circulation sur les voies publiques, les
» autorités de police ont le pouvoir de porter atteinte à la
» libre activité des individus par l'établissement d'un
» monopole de fait, si cela est absolument indispensable
» pour assurer la liberté de la circulation... » (Analyse de notes de jurisprudence de M. Jeze, *Revue de Droit Public* 1932 sous l'arrêt *Société des Autobus antibois* précité.)

L'établissement d'un tel monopole est bien une mesure de protection que justifie la nécessité d'assurer la libre circulation sur la voie publique. Si, en effet, toute liberté était laissée à divers entrepreneurs d'assurer des trans-

ports en commun dans une ville par exemple, il pourrait en découler des concurrences entre voitures et embarras de circulation qui nuiraient considérablement à l'ordre public. Cette circonstance de lieu autorise le maire à prendre en considération l'intérêt d'un seul entrepreneur et à lui confier à lui seul le service des transports en commun, mais c'est uniquement en vue de l'intérêt général.

2° CIRCONSTANCES DE TEMPS OU DE FAIT

206. — Ces circonstances tiennent, en France, à l'organisation économique qui repose sur le régime de la libre concurrence. On a pu attribuer à ce régime de grands avantages et d'aussi grands inconvénients (Perreau, Cours d'économie politique, 2^e édition, tome 1^{er}, p. 108 et suivantes). Sans vouloir entrer dans le détail des doctrines, il suffit de remarquer qu'il en est de la liberté économique comme des libertés publiques : elle doit s'arrêter là où elle commence à être nuisible à autrui.

Or, la concurrence peut avoir cet effet très grave d'avantager certains commerçants ou industriels qui disposent de moyens financiers plus puissants que d'autres. L'action des coalitions de producteurs leur permet souvent de dominer le marché, sinon de faire disparaître totalement les entreprises semblables.

Par suite, il y a rupture de l'égalité et de la liberté. Or celle-ci doit être protégée. Elle ne devient égale pour tous que lorsqu'elle est réglementée; la puissance publique doit chercher à empêcher ceux que la concurrence rend les plus forts d'abuser de leur privilège de fait.

Cette réglementation, la loi l'a confiée dans certains cas aux autorités de police. Elle s'analyse en une protection apparente des faibles contre les forts. Telle est la législation du repos hebdomadaire qui, se proposant d'interdire aux commerçants et industriels de faire travailler leurs ouvriers un jour par semaine, a dû se préoccuper d'éviter les inégalités pouvant résulter entre les commerçants de cette obligation de fermeture.

D'où les lois du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire et du 29 décembre 1923 sur la fermeture dominicale ont confié aux autorités de police, aux préfets, le soin d'ordonner la fermeture de certains établissements et d'autoriser préalablement et spécialement les dérogations à la fermeture.

Ainsi, peuvent se produire une protection des uns et une restriction aux droits des autres qui ont leur source dans un certain nombre de circonstances de temps ou de fait : appréciation du caractère de l'établissement, de la profession, de la région considérée. Le tout pour éviter que l'obstination des uns vienne à certaines heures et à l'occasion de certaines périodes (journées de fêtes, etc...), entraver les règles normales de liberté économique.

3° CIRCONSTANCES DE PRATIQUE DES COMMERCE

207. — Il existe des conditions de pratique des commerces et industries, des méthodes d'activité commerciale qui peuvent profiter brusquement à un commerçant au détriment des autres. Ces pratiques sont soit normales et courantes, soit anormales.

208. — *a*) Par suite des nécessités de l'approvisionnement, de telles circonstances sont fréquentes. Les marchands de détail s'approvisionnent chez les marchands de gros. Si ces derniers se proposaient de faire concurrence aux premiers, ceux-ci ne pourraient résister longtemps sans grands moyens financiers. Il y aurait rupture de l'égalité.

Ce n'est d'ailleurs pas la seule conséquence : l'emplacement du marché où s'effectuerait cette concurrence pourrait être en plein désordre et les consommateurs ne pourraient s'approvisionner comme ils l'entendraient. (Ginès, Barnabé et autres, C. E. 1^{er} juillet 1927, Recueil p. 730.)

Aussi, pour éviter de tels résultats contraires à l'intérêt général, le maire peut protéger le commerce de détail contre le commerce de gros, en interdisant à celui-ci de concurrencer abusivement le premier, c'est-à-dire dans les emplacements mêmes où celui-ci s'exerce.

209. — *b*) Une autre circonstance est l'une de celles contre laquelle les autorités de police municipale ont tendance à lutter le plus souvent. Les commerçants sédentaires installés à l'intérieur des limites d'une commune, payent des taxes ou impôts auxquels peuvent échapper les marchands forains. Ceux-ci ont la possibilité d'attirer la clientèle par des prix beaucoup plus bas. Pratique normale et qu'il n'est guère possible d'empêcher, puisque les commerçants doivent pouvoir vendre et les consommateurs doivent pouvoir acheter aux endroits qu'il leur plaît.

D'ailleurs, le plus souvent le Conseil d'Etat a reconnu l'illégalité de mesures se proposant la protection des marchands sédentaires contre les marchands forains (Witschitz, précité), sauf quelques espèces.

Par leur caractère normal, ces pratiques ne sont pas très dangereuses. Les marchands de détail, comme les marchands sédentaires, disposent d'armes qu'ils peuvent employer. Les premiers peuvent retirer leur clientèle aux marchands de gros et demi-gros ; les seconds peuvent lutter contre les marchands forains, par la qualité ou l'abondance des marchandises que le forain ne peut transporter toujours à son gré. Aussi comprend-on des mesures de protection restreintes.

210. — c) Au contraire, certaines pratiques anormales, à l'intérieur d'une même commune, peuvent être très dangereuses. Les commerçants pâtissent des mises en vente brusques et totales d'une masse énorme de marchandises. Ce sont les ventes publiques de marchandises neuves que la loi du 25 juin 1841, modifiée et complétée par celle du 30 décembre 1906, a réglementées.

« Ces ventes sont une cause de perturbation pour le
» commerce en même temps qu'une source d'abus, de
» déceptions, de fraudes. Pour les marchands honnêtes,
» il n'est pas de concurrence possible avec ces encans
» désastreux qui, en un seul jour, inondent une place de
» marchandises vendues à vil prix, parce qu'elles ont
» des vices cachés ou une origine frauduleuse.

» Les colporteurs marchands forains appellent les con-
» sommateurs par la réduction des enchères. Elles per-
» mettent un écoulement qui jamais n'eût été possible

» sans cela. Il y a inégalité absolue entre la situation de
 » ces déballeurs et les négociants sédentaires. La mar-
 » chandise se charge pour eux des frais d'établissement,
 » loyer, entretien, que n'ont pas à payer les premiers.

» Il n'y a pas que ces déballeurs à faire des spécula-
 » tions contraires à l'intérêt du commerce et à celui des
 » consommateurs. Les marchands près de faire faillite
 » ont employé ce système pour réaliser un actif non payé,
 » ou encore dans les grandes villes, on a vu des magasins
 » vendant des quantités prodigieuses de marchandises de
 » pacotille ou de mauvaise qualité. » (Exposé des motifs
 de la loi du 30 août 1906, Dalloz 1907, IV, 62.)

211. — Aussi, toute vente publique de marchandises
 neuves, c'est-à-dire non détériorées par le temps ni l'usage,
 est-elle prohibée, sauf autorisation donnée par le maire.

Cette autorisation est discrétionnaire, c'est dire qu'elle
 ne peut être accordée que sous conditions de temps ou
 de lieu qu'il plaît au maire de fixer. La conséquence est
 la possibilité pour le maire de protéger certains commer-
 çants aux dépens d'autres. Mais c'est le but même de la
 loi, en ce que cette protection est nécessaire pour empê-
 cher la concurrence illicite au commerce sédentaire, ce
 qui entraînerait la possibilité de tromperies et le vol des
 consommateurs.

On voit ainsi toute l'importance de ces intérêts parti-
 culiers et leurs relations étroites avec l'intérêt général.
 Il convient alors d'examiner les procédés par lesquels
 les autorités de police locale les protègent et quels en sont
 les résultats pratiques.

B. — LES MOYENS DE PROTECTION

212. — Nous avons simplement indiqué au cours des paragraphes précédents quels étaient ces moyens, soit le monopole de fait pour assurer la sécurité de la circulation, les dérogations au repos hebdomadaire, enfin tous moyens destinés à empêcher la concurrence illicite.

1° LE MONOPOLE DE FAIT

213. — « La notion du monopole est diamétralement opposée à celle « de la libre concurrence. » (Reboud, *Précis d'économie politique*, tome 1, p. 205.) Le monopole consiste pour une personne ou une entreprise à être seule à produire ou à vendre des marchandises d'une espèce déterminée. Ainsi l'Etat français a le monopole de l'achat des tabacs, qu'ils soient récoltés en France ou importés de l'étranger.

On peut distinguer plusieurs sortes de monopoles. M. Ch. Blaevoet, dans une note au Dalloz 1932, III, 60, en indique quatre sortes :

le monopole de droit, qui ne peut résulter que d'une loi (loi du 2 août 1872 instituant le monopole de la fabrication des allumettes) ;

le monopole non précaire résultant d'un engagement de l'administration, d'une concession administrative, garantissant à l'entrepreneur qu'il sera seul autorisé à exercer toute entreprise similaire. Ces deux derniers monopoles sont dits monopoles légaux ;

le monopole de pur fait, résultant de la nature matérielle

de l'entreprise (monopole naturel du propriétaire d'eaux minérales).

le monopole de fait précaire, résultant du refus par l'autorité administrative d'accorder de nouvelles autorisations nécessaires pour les services des concurrents.

214. — C'est uniquement ce dernier monopole qui nous intéresse ici, car l'autorité administrative qui l'accorde est bien l'autorité de police. Les trois premiers ne rentrent pas dans le cadre de cette étude ; le monopole de droit est général et du domaine du législateur ; le monopole par concession dépend, dans les collectivités décentralisées, des seules assemblées délibérantes (*supra*, n° 15) ; le monopole de fait est naturel et découle d'un état de choses forcé.

215. — C'est en matière de circulation sur la voie publique que se trouve le meilleur exemple de monopole de fait. Nous avons vu que les voitures publiques font de la voie publique un usage anormal et privatif (*supra*, n° 125 et suivants), leur stationnement doit être autorisé par l'autorité administrative — mettant à part bien entendu l'autorisation qui résulte d'un pacte de concession.

Mais nous supposons qu'un entrepreneur d'autobus ait obtenu l'autorisation de stationner dans une ville ; en pareil cas donc, il appartient au maire de lui conférer un monopole de fait dans l'intérêt de la circulation et d'interdire à tous autres entrepreneurs d'effectuer un trafic analogue qui, certes, gênerait le premier entrepreneur, mais aussi entraverait la liberté de la circulation.

Remarquons d'ailleurs qu'il n'y a pas là emploi du

système proprement dit de l'autorisation préalable et discrétionnaire d'une activité professionnelle déterminée. Nous avons exposé pourquoi ce système nous paraissait illégal. (Supra, n° 97.) Il est certain qu'en pareille espèce le règlement, soumettant à une autorisation préfectorale préalable l'exploitation même d'un service public de transports en communs, serait illégal. (Tribunal de simple police de Louhans, 2 octobre 1933, Sieur Nicolas, Gaz. Palais 28 novembre 1933.) Une telle exploitation ne peut être soumise qu'à une autorisation préalable indirecte tenant aux deux conditions qui peuvent être exigées : l'autorisation de circuler pour chaque véhicule et la fixation des points de stationnement. (Tribunal de Louhans, même arrêt.)

A partir du moment où l'autorisation donnée à un autre entrepreneur entraînerait un nombre trop grand de voitures publiques, par exemple, et générerait « la facilité de la » circulation sur la voie publique » quand bien même le premier entrepreneur serait favorisé, à partir de ce moment donc, l'arrêté de police du maire limitant le nombre des voitures publiques et refusant son autorisation à tout autre entrepreneur que le premier, serait légal. (German et Audibert, C. E. 6 septembre 1929, D. H. 1930, p. 57 ; Bouchardon, C. E. août 1870, Rec., p. 271, D. 1872, III, 27 ; C. E. 20 oct. 1933 ; Vavasseur, Gaz. Pal., 28 décembre 1933).

Nous venons d'examiner un certain nombre d'espèces où le premier entrepreneur n'avait passé aucun traité avec les autorités délibérantes.

216. — Mais s'il en était ainsi, s'il était titulaire d'une

concession à titre exclusif — ce qui ne rompt pas d'ailleurs le principe d'égalité en ce que le concessionnaire est sujet — en tant que tel — à des obligations qu'un entrepreneur particulier n'a pas à remplir (supra, n° 125) — le maire, par arrêté de police, pourrait encore édicter des mesures qui lui soient favorables. Il peut ainsi « ...interdire aux » entrepreneurs de transport en commun desservant plusieurs communes d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération de façon à empêcher la concurrence de ces entreprises avec la Société concessionnaire de transports en commun, dans ladite agglomération... » (Société des Autobus Antibois, C. E. 29 janvier 1932, D. P. 32, III, 60.)

Les principes sont les mêmes : dès l'instant où l'arrêté de police intervient dans l'intérêt du bon ordre, même s'il profite non pas seulement à un entrepreneur sans contrat avec une ville, mais encore à un concessionnaire, cet arrêté est légal.

Ainsi le préfet de police de Paris a pu accorder à la S. T. C. R. P. « ...l'autorisation de laisser stationner à » certains endroits particulièrement favorables, les voitures affectées par elle au service des courses... » sans qu'il en résulte pour l'administration « aucune obligation » de faire bénéficier d'avantages semblables les... » entrepreneurs et sans que ceux-ci soient « ...fondés à soutenir » qu'en leur refusant l'égalité de traitement réclamée par eux à la S. T. C. R. P., le préfet de police ait commis « un excès de pouvoir... » (Ch. syndicale des propriétaires d'automobiles. C. E. janvier 1934, *Temps* du même mois.)

De ce que le refus de circulation opposé à un entrepreneur profite à une société concessionnaire, « ...il ne » résulte pas nécessairement qu'il ait eu pour but de lui » profiter, qu'en s'y déterminant le préfet ait obéi à des » considérations autres que celles qui doivent le préoccuper, qu'il ait fait, en un mot, autre chose que de la » police. Si, dans l'espèce, l'intérêt du bon ordre, de la » circulation et de la sûreté publique exige que le nombre » des voitures soit limité, cette limitation ne profitera-t-elle pas nécessairement aux entreprises déjà autorisées ? N'est-ce pas là un résultat absolument inévitable » et qu'aucun pouvoir ne pourrait empêcher ?

» L'intérêt général, il est vrai, se confondra dans » certains cas avec certains intérêts privés, mais cet accord » n'est-il pas désirable toutes les fois qu'il peut se produire, sans porter préjudice à aucun droit... » (Conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Gauwain dans l'espèce Ponthas, C. E. 7 décembre 1888, D. 90, III, p. 9.)

217. — Il n'en est d'ailleurs pas ainsi seulement en matière de voitures publiques. On peut admettre qu'un maire ait accordé, pour une circonstance déterminée, l'autorisation de circuler sur les voies publiques, à une société de musique. S'il lui apparaît qu'une nouvelle autorisation de circuler soit préjudiciable à la facilité de la circulation, il doit pouvoir la refuser. (Voir note au Dalloz 1894, III, p. 26, sous l'arrêt Potiron. C. E., 13 janvier 1893.)

2° LES DÉROGATIONS AU REPOS HEBDOMADAIRE

218. — L'obligation du repos hebdomadaire imposée

par les lois des 13 juillet 1906 et 29 décembre 1913, a pour but d'empêcher les patrons de fixer, et les employés et ouvriers d'accepter, des conditions de travail dangereuses pour la santé et l'hygiène.

Il eût été possible de laisser les patrons et travailleurs s'unir et s'entendre dans ce but. Mais, il aurait suffi « ...de la mauvaise foi d'un seul homme pour tenir en échec dans une ville les bonnes volontés de tous les membres d'une profession commerciale... ». (Rapport de M. Georges Berry, sur la loi du 13 juillet 1906, à la Chambre des députés, *J. O.* du 20 avril 1902, p. 20, Dalloz 1908, IV, p. 105.) De là, la raison d'être de la loi qui « ...impose à tous les mêmes charges, et avec elle les patrons ne risquent pas de voir leur générosité tourner à leur détriment et servir les intérêts de concurrents peu scrupuleux... ». (Rapport de M. Berry.)

Et certes, nous avons dit que la liberté de la concurrence ne doit pas être absolue en la matière. (Supra, n° 206.) Il ne doit pas y avoir de concurrence possible entre les établissements fermés et ceux qui sont maintenus ouverts. (Note sous C. E., 13 décembre 1929, Rec. p. 1118, et 20 février 1930, Rec. p. 200, Revue de Droit public 1930.) Cette législation du repos hebdomadaire tend à limiter les abus de la liberté, qui pourraient découler des obligations qu'elle impose.

219. — Il est évident que ces obligations doivent être les mêmes pour tous les commerçants et industriels se trouvant dans la même situation. Ainsi une dérogation au repos hebdomadaire ne doit pas avantager un commerçant au détriment des autres. Aussi, il était nécessaire

de prévoir des mesures qui, tenant compte de l'intérêt général, ne puissent profiter à un seul que si cela se révèle absolument nécessaire.

Il ne s'agit ici que d'un privilège de fait. La dérogation à l'obligation du repos hebdomadaire qui permet à un commerçant de rester ouvert le dimanche, pendant que ceux qui exercent la même profession sont fermés, lui attire toute la clientèle et lui profite certainement.

Or, la loi condamne la possibilité de ces dérogations par autorisation préfectorale, s'il est établi que le repos serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de l'établissement. C'est dire que l'intérêt général est là aussi en accord avec un intérêt particulier.

220. — Cela étant, il était cependant nécessaire de limiter le plus possible ce privilège de fait et de prévoir des mesures correctives des inégalités qu'il pourrait créer. Ces mesures sont multiples. D'une part, c'est l'obligation pour l'arrêté préfectoral d'autorisation de s'entourer des avis du Conseil municipal, de la Chambre de commerce et des syndicats intéressés. (Article 8 de la loi du 13 juillet 1906.)

C'est encore cette consultation nécessaire des organismes corporatifs de la région intéressée; d'où résulte le caractère délicat de la législation du repos hebdomadaire conciliant les principes de la liberté du commerce et ceux d'un système corporatif.

C'est ensuite l'ensemble des pouvoirs des autorités de police qui apprécient la nécessité des dérogations sous le contrôle du Conseil d'Etat et peuvent même, en vertu de

l'article 43 a) du Code du travail (L. 29 décembre 1923), « ordonner la fermeture au public des établissements de » la profession et de la région pendant toute la journée... » du repos décidé par accord intervenu entre les syndicats patronaux et ouvriers. A Paris, un simple arrêté du préfet de police peut même décider la fermeture obligatoire des Halles Centrales. (Loi du 4 avril 1914.)

C'est enfin le contrôle du Conseil d'Etat sur la légalité de ces arrêtés, qui doivent tendre à assurer la satisfaction du plus grand nombre. Dony-Lemonnier, C. E., 12 juin 1925, Rec., p. 573.) Le juge peut déterminer, en cas de connexité entre les professions, celles qui ont été précisément visées (confectionneurs et marchands tailleurs, tripiers et bouchers), et exiger que toute dérogation accordée à un établissement soit aussi accordée à tout établissement de la même ville et faisant le même genre d'affaires, une fraction d'établissement ne pouvant être assimilée à un établissement. (Syndicat des marchands de vêtements confectionnés à Rouen, Rec., p. 69, C. E., 26 janvier 1929 ; Félix Potin, C. E., 13 décembre 1929, Rec., p. 1118 ; Renaux, C. E., 20 février 1930, Rec. p. 200.)

Par suite de ces mesures, l'autorité de police préfectorale est bien apparue comme le protecteur de commerçants contre d'autres. Elle limite ainsi certains effets normaux de la libre concurrence. Mais elle doit encore interdire tous procédés de concurrence illicite.

3° MOYENS DE PROTECTION DESTINÉS A EMPÊCHER LA CONCURRENCE ILLICITE

221. — Ce sont d'abord la protection des marchands

de détail et autres moyens d'empêcher la concurrence à l'intérieur des marchés publics. C'est ensuite la protection du commerce sédentaire et la réglementation des ventes publiques de marchandises neuves.

a) *Protection des marchands de détail*

222. — En elle-même, une telle protection, qui n'aurait que ce seul but : profiter aux marchands de détail serait illégale, parce qu'étrangère au but de la police. Mais elle devient légale si elle est d'accord avec le bon ordre dans les marchés ou l'approvisionnement normal et régulier des consommateurs.

Ainsi, il est possible à un maire d'interdire l'accès du marché aux marchands en gros « ... afin d'assurer aux » marchands de détail l'emplacement nécessaire à l'exercice de leur industrie et en vue d'assurer l'approvisionnement des consommateurs... » (Ginès, Barnabé et autres, C. E. 1^{er} juillet 1927, Rec., p. 730 ; de même Lemarchand, C. E. 22 décembre 1905, D. 07, IV, 85).

C'est pour des motifs analogues que le maire peut interdire l'entrée des marchés aux revendeurs qui cherchent à réaliser l'accaparement des marchandises, soit à l'intérieur des marchés, soit en se portant au-devant des vendeurs pour acheter les denrées en dehors du marché. « ... Comment assurer l'approvisionnement si l'on » ne fixe pas l'heure à laquelle pourront arriver sur le » marché ceux qu'aucun besoin direct n'y attire et qui » n'y viennent que pour spéculer et porter le renchérissement, quelquefois sur les denrées de première nécessité?... » (Discours de M. Gonny, député du Finistère

en 1842. Revue générale d'administration 1878, III, p. 49.) Ces mesures, dont le premier but est d'éviter la surélévation artificielle des prix, doivent être légales. (Cass. 28 septembre 1855, D. P. 55, I, 414 ; Cass. 27 janvier 1900, Gaz. du Palais 4 février 1900; Lemarchand; et supra, n° 156; Dame Vizinet, Arrêt Cass. 27 novembre 1930, D. H. 1931, p. 6 ; S. 1931, III, 234, et la note). Dans un marché de première main (Halles Centrales de Paris), on peut réserver les emplacements aux producteurs et en écarter les approvisionneurs, commissionnaires et revendeurs (Omer Decufis, C. E. précité, n° 146).

223. — Enfin, à l'intérieur du marché, toute une série de mesures sont légales, quoiqu'elles profitent évidemment à certains professionnels. Ce sont celles qui tendent à protéger l'exercice de la profession des courtiers ou autres agents commerciaux commissionnés. Leur but est également en effet d'assurer, par leur office, la sincérité des opérations commerciales.

Ainsi les mandataires aux Halles Centrales de Paris ont des emplacements réservés, suivant un certain ordre. (Consorts Salhorgue, C. E. 26 août 1912, Rec., p. 491.)

Un maire peut créer une brigade de portefaix municipaux. (Boudhir Kambiche, C. E. 9 décembre 1904, D. P. 08, III, 72.) Les facteurs de la Halle peuvent se voir réserver le droit exclusif de procéder aux ventes. (Cass. crim. 13 mars 1863, D. P. 63, I, 205.)

b) *La protection du commerce sédentaire*

224. — Le commerce sédentaire supporte des charges : établissement, loyer, entretien, impôts, que ne supportent

pas les marchands ambulants. Est-il possible à l'autorité de police de réserver certains avantages au commerce local et d'en exclure les forains ?

Si ceux-ci ne font que pratiquer une activité normale, utiliser des procédés de vente normaux, certainement non. Tout arrêté de police serait illégal, à moins que la protection du commerce sédentaire qu'il réalise ne soit que la conséquence indirecte d'une mesure nécessaire au bon ordre des marchés forains (Syndicat professionnel des marchands forains, C. E. précité). Les espèces sont d'ailleurs très nombreuses. (Bouchers de Bolbec, C. E. 24 mars 1899, Rec., p. 242, Dalloz 1900, III, 79 ; Barthe Gardet, C. E. 4 décembre 1903, Rec. p., 742, D. P. 05, III, p. 39 ; Witschitz, C. E. précité.) D'ailleurs, comme nous l'avons fait remarquer (Supra, n° 209), les commerçants sédentaires ne sont pas tellement désavantagés vis-à-vis des forains. La législation fiscale, particulièrement, s'est préoccupée d'assimiler leur situation respective. La loi du 19 avril 1905, article 4, complétant l'article 8 de la loi du 28 avril 1893, assimile totalement aux commerçants sédentaires, au point de vue de l'impôt, les déballeurs résidant plus de huit jours dans un même emplacement.

225. — Mais s'il est fait emploi de procédés anormaux, de « mises en vente brusques et totales de masses énormes » de marchandises », l'arrêté de police peut être légal, d'autant plus qu'un texte de loi le prévoit. Les lois du 25 juin 1841 et 30 septembre 1906 sur les ventes publiques de marchandises neuves, ont pour objet direct de protéger le commerce sédentaire contre les déballeurs.

Nous avons dit en quoi consistaient ces textes et quel avait été le but du législateur en les prenant.

Toute vente publique de marchandises neuves, c'est-à-dire toute vente au détail, aux enchères ou à cri public de marchandises non détériorées par le temps ni par l'usage, est prohibée, sauf autorisation spéciale du maire de la ville.

226. — Le maire se trouve ainsi chargé d'apprécier souverainement si ces opérations sont de nature à nuire au commerce sédentaire. La raison d'un tel pouvoir est qu'il s'agit de contrôler des opérations commerciales ayant un caractère exceptionnel, comme nous avons vu ci-dessus. Aussi les maires ont le « ... pouvoir d'apprécier » l'opportunité des ventes projetées et d'accorder ou de » refuser les autorisations demandées... » ; « ... ce pouvoir leur a été conféré, en même temps que dans un » but de police, en vue de protéger les intérêts du commerce local et des consommateurs... » (Cassarine, C. E. 16 décembre 1925, D. H. 26, p. 119 ; Maufras, C. E. 23 juin 1911, D. P. 1913, III, 121 ; Conclusions de Monsieur le Commissaire du Gouvernement Chardenet.)

On a d'ailleurs pu faire remarquer qu'un tel pouvoir discrétionnaire interdirait toute vente de marchandises effectuée par des marchands forains, car les maires ne voudraient pas, en autorisant de telles ventes, ruiner leur crédit électoral auprès des commerçants de la localité, même au risque de porter préjudice aux consommateurs qui peuvent s'approvisionner, grâce aux forains, de marchandises introuvables sur le marché local.

227. — Certes, il est certain que les lois précitées aboutissent à une protection, nécessaire d'ailleurs, du commerce sédentaire. Mais c'est là un effet relatif : la loi est plus générale et ne vise pas seulement les ventes par marchands forains, mais toute vente au détail même pratiquée par un commerçant de la localité. Ainsi tombe sous le coup de ces lois : « le commerçant en chaussures qui a » effectué à des jours déterminés, après une réclame » intense, des ventes de stocks de marchandises neuves, » sous la forme de véritables déballages où la foule des » acheteurs était attirée par des cris et des boniments » exclusifs d'un commerce normal... », même si ce commerçant est « ... sédentaire payant un droit de patente » et un droit de voirie. (Grefeuille, M. P. Cour de Montpellier 5 nov. 1925, D. H. 1926, p. 43 ; Just, Cassation Crim. 24 juillet 1909, S. 1910, I, 60.)

Cela étant, ce caractère de protection d'une entreprise commerciale confiée par la loi à la police, apparaît nettement. C'est probablement d'ailleurs le cas où ce souci de protection d'une économie particulière est le plus évident.

Certes, ce n'est pas qu'il y ait là des motifs étrangers au but de la police ; mais, c'est qu'une loi a formellement pris soin de légaliser un tel règlement.

Il reste que, même en l'absence d'un texte, cette action de la police eût été légale. N'y a-t-il pas accord certain, comme l'indique bien l'exposé des motifs de la loi du 30 décembre 1906 (supra, n° 210), entre l'intérêt des commerçants et l'intérêt général des consommateurs, lorsqu'il s'agit d'interdire une vente brusque et irraisonnée d'objets, peut-être à vil prix, mais souvent de qualité détestable.

228. — En définitive, dans ce domaine comme dans les autres moyens de protections, deux considérations — même en l'absence de textes — justifient ces pouvoirs de la police. C'est d'une part cet accord entre intérêts particuliers et intérêt général si frappant dans les exemples que nous avons cités.

D'autre part, si ces pouvoirs de police peuvent paraître investis d'un caractère exceptionnel, c'est qu'ils tendent à réprimer des procédés anormaux, une activité anormale.

De tels procédés entraîneraient fatalement une rupture de l'égalité entre tous, qui doit résulter des principes de liberté ; une surveillance exceptionnelle des autorités de police locale doit être à même de les déceler puis de les réprimer.

229. — Mais, quoi qu'il en soit, on ne doit pas tomber dans l'excès contraire et pratiquer un régime de tutelle incompatible avec un régime de liberté et de légalité. Les pouvoirs de police, dont la justification est uniquement l'intérêt public, ne doivent pas tendre à la protection de tous intérêts privés, sans aucun profit pour le bon ordre public.

A ces pouvoirs, il faut des limites. Aux citoyens dont ils règlementent l'activité professionnelle, il faut des garanties de légalité. Ces limites et ces garanties résultent de la loi et des juridictions chargées de faire respecter la loi. Leur étude constituera l'objet de notre deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

Le contrôle des pouvoirs de police

Les garanties des citoyens

GÉNÉRALITÉS

La protection contentieuse de l'individu au regard de la puissance publique

230. — Tout particulier qui cause un dommage à autrui est, en principe, tenu de le réparer. Il encourt une responsabilité dont l'origine est légale ou contractuelle et qui est fondée soit sur la notion de faute, soit sur la notion de risque. Doit-il et peut-il en être de même si l'auteur du dommage est une personne publique ?

Il est nécessaire que la puissance publique, pour donner satisfaction à l'intérêt général dont elle a la charge, puisse disposer de pouvoirs considérables. L'exercice de ces pouvoirs est susceptible de violer les droits ou de léser les intérêts des citoyens. Mais alors, s'il est normal que ces derniers s'inclinent devant l'intérêt supérieur de la

collectivité, il est équitable qu'ils obtiennent la réparation du préjudice qui leur a été causé.

Dans ce but, les citoyens disposent d'une protection contre les actes de la puissance publique. En France, aujourd'hui, cette protection est double : tantôt, elle tient à l'existence de garanties de procédure : enquête à caractère contradictoire, avis de techniciens, consultations des corps délibérants ; elle entoure la confection de l'acte de formalités qui ont pour but d'éviter tout dommage ou de le limiter préventivement. Tantôt, elle est postérieure à l'acte qui a créé le dommage et contentieuse : elle réside dans l'intervention de juridictions qui apprécient le dommage causé et évaluent la réparation qui doit être accordée.

Cette protection contentieuse, qui est encore en évolution, présente des aspects très divers ; elle tient, d'une part, aux actes qui peuvent engager la responsabilité de la puissance publique ; d'autre part, aux juges qui apprécient l'existence de cette responsabilité ; enfin aux conséquences matérielles qui en découlent.

I. — Les bases de la responsabilité de la puissance publique

231. — Il est nécessaire d'indiquer que cette responsabilité n'a pas toujours été reconnue. Elle résulte d'une construction jurisprudentielle, qui s'est surtout développée depuis la loi du 24 mai 1872 donnant au Conseil d'Etat son rôle de juridiction ayant des pouvoirs propres. Cette construction apparaît remarquable par la disproportion qui peut sembler exister entre les pouvoirs de la puissance

publique (pouvoir réglementaire et droit d'exécution forcée) et que nous avons signalée (supra, n° 13), spécialement de l'Administration, et les droits des citoyens. Elle a consisté à soumettre l'Administration au droit, à la maintenir dans une stricte légalité et à rétablir ainsi l'équilibre semblant rompu.

Une telle politique jurisprudentielle a pu naître et se développer librement, grâce au principe de la séparation des pouvoirs : le juge judiciaire ne pouvant entraver la marche de l'Administration, c'est une juridiction spéciale, émanée de l'Administration même, particulièrement le Conseil d'Etat, qui a pu, sans heurts, organiser le contrôle juridictionnel des actes de la puissance publique, et formuler une théorie générale de sa responsabilité envers les citoyens.

Sans doute, cette théorie est variable suivant les citoyens, suivant les actes accomplis et suivant les idées qui engendrent la notion de responsabilité, faute ou risque. Mais elle a abouti à ce résultat remarquable : mettre l'Administration et les citoyens sur un pied d'égalité au regard de la loi, en permettant au citoyen, par le moyen du recours pour excès de pouvoir principalement, de demander compte de ses actes à toute autorité publique et d'en faire apprécier la légalité par un juge.

A. — SUIVANT LES CITOYENS

232. — La puissance publique ne se trouve pas placée vis-à-vis de tous les citoyens dans les mêmes conditions. Elle en a pris certains à son service : ce sont les fonctionnaires. Elle a contracté certains liens avec d'autres, tels

ies usagers des services publics et les individus lésés par le fonctionnement d'un travail public. Enfin, il y a le public. La responsabilité peut donc varier, soit qu'elle ait été prévue par la loi ou par le contrat, ou par l'équité. Mais c'est surtout par rapport aux actes de la puissance publique qu'il y a diverses matières de responsabilité.

B. — SUIVANT LES ACTES

233. — La puissance publique exerce diverses fonctions : législative, judiciaire, gouvernementale et administrative. Par ailleurs, ces services sont assurés par des agents. En dehors de la responsabilité personnelle de ces agents qui peuvent être poursuivis, pour les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, par la procédure de la prise à partie et pour les fonctionnaires administratifs, en cas de faute personnelle, il y a une responsabilité de la personne publique même.

Dans l'exercice du pouvoir législatif, il ne peut y avoir de responsabilité que si le Parlement la prévoit expressément (ex. : loi du 17 mars 1904 réalisant la suppression des bureaux municipaux de placement payants) ou implicitement, comme dans le cas où une loi viendrait à rompre un lien juridique préexistant.

Dans la fonction judiciaire et dans la fonction gouvernementale, le principe est l'irresponsabilité, sauf révision des procès criminels et faits de guerre.

Dans la fonction administrative, le principe contraire domine. Il doit être retenu, car l'exercice du pouvoir de police est d'ordre administratif : Tout acte administratif, quelle que soit l'autorité dont il émane, peut engager la

responsabilité de l'Etat ou des personnes morales locales. (Sauf pour le service des Postes, Télégraphes, Téléphones.) Cette responsabilité est engagée différemment suivant les bases juridiques de la faute ou du risque.

C. — SUIVANT LES IDÉES

234. — Toute faute doit conduire celui qui l'a commise à la réparer. Mais ce n'est pas suffisant. L'exécution d'un service peut causer un dommage sans faute. Il détruit ainsi l'harmonie de la société et favorise les uns plus que les autres. Pour respecter le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, il faut compléter la notion de faute par la notion de risque. Ainsi un dommage de travail public, même sans faute, engendre la responsabilité de l'Administration, en raison de l'existence même du travail qui impose des sujétions exceptionnelles et anormales aux voisins du dit travail.

II. — Les juridictions compétentes

235. — Cela étant, et la responsabilité étant reconnue, les conséquences varieront suivant le juge qui est chargé de l'apprécier. L'on sait que c'est en principe la juridiction administrative qui connaît des difficultés entre les citoyens et l'Administration. Mais le juge judiciaire est resté compétent pour connaître de certains litiges mettant en jeu des droits essentiels : la liberté individuelle, le droit de propriété, la légalité des impôts indirects.

Au reste, il y a également plusieurs juridictions administratives compétentes : Conseil de Préfecture en matière

de travaux publics et Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative, ou juge de cassation.

La nature différente de ces juridictions entraîne des manières diverses de mettre en jeu cette responsabilité. Devant le Conseil d'Etat même, il y a un contentieux de l'indemnité et un contentieux de l'annulation. Le premier tend à l'appréciation directe par le juge, à raison des agissements de l'administration, de leur régularité au regard de la loi et à l'allocation d'une indemnité compensatrice du dommage causé.

Le second consiste à demander au juge d'annuler un acte de l'Administration contraire à la loi ou irrégulier, sans autres conséquences que celles qui doivent logiquement découler de la suppression d'un acte.

Par suite apparaissent des différences dans les sanctions possibles de cette responsabilité.

III. — Les sanctions

236. — L'Administration qui a encouru une responsabilité pour dommage causé doit le réparer. Mais les moyens à la disposition des citoyens étant différents, des effets différents en naîtront.

237. — c) *Les moyens.* — Ce sont soit la demande d'annulation de la décision ayant donné naissance au préjudice, soit la réclamation de dommages-intérêts compensatoires.

L'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir pour incompétence, vice de forme, violation de la loi ou détournement de pouvoir, entraîne la suppression de

l'acte avec toutes ses conséquences. Cette annulation vaut à l'égard de tous ceux qui pouvaient être lésés par l'acte attaqué. Elle peut être demandée par tout citoyen dont le droit a été violé ou l'intérêt lésé. Ainsi largement ouvert à tous, sans obligation du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat, sans frais, le recours pour excès de pouvoir est apparu comme la véritable synthèse du contrôle juridictionnel de l'administration. (Alibert, le contrôle juridictionnel de l'administration, p. 157.)

Il tend en effet à absorber de plus en plus le recours de pleine juridiction ou contentieux de l'indemnité (Alibert, op. cit., p. 45 et suivantes) qui est une demande d'allocation d'indemnité, en raison des faits et agissements de l'administration, et dont les effets ne valent que pour les parties en cause.

238. — 2. Ces effets sont, soit l'annulation *erga omnes* soit la condamnation de l'administration à réparer le dommage qu'elle a causé. Tous deux entraînent des mesures d'exécution semblables, c'est-à-dire la réparation du préjudice, conséquence de droit d'une décision d'annulation d'un acte, aussi bien que d'une condamnation.

Cette réparation réside dans l'allocation d'une somme compensatrice du dommage, quelquefois déterminée forfaitairement, le plus souvent laissée à la libre appréciation du juge.

Par ailleurs, cette réparation présente une très sûre protection, en ce qu'il est possible aux citoyens lésés de s'adresser aussi bien à l'agent de l'administration auteur du dommage, en cas de faute personnelle de sa part, qu'à la personne publique dont il dépend. C'est un cumul de

responsabilités qui assure le maximum de protection aux citoyens.

239. — Envisagée de la sorte, la responsabilité de la puissance publique présente un caractère très net. Elle est la contrepartie nécessaire et judicieusement conçue des pouvoirs exceptionnels donnés à l'administration. L'un des attributs de cette puissance étant le pouvoir réglementaire et le pouvoir de police, la responsabilité de l'administration constitue l'arme des citoyens contre les abus des règlements de police.

Dans le domaine commercial et industriel, il appartient au juge de concilier ces pouvoirs et les droits de liberté des commerçants. Il a dû préciser, nous l'avons vu, les droits des autorités de police. Il doit aussi les maintenir dans la légalité. Nous venons d'insister sur cette phase contentieuse de la protection accordée aux citoyens au regard de la puissance publique, parce qu'elle est la plus efficace et la plus sûre. Mais le juge n'est pas le seul à pouvoir limiter les pouvoirs de police du maire. Celui-ci est soumis à tout un contrôle, antérieur quelquefois, postérieur le plus souvent aux règlements de police, qu'il prend à l'encontre des commerçants et industriels de sa localité.

240. — Le premier contrôle préventif, est presque inexistant en notre matière. Il tient, en effet, aux formalités qui doivent entourer la prise d'un acte administratif. Or, il est de l'essence de la police d'agir seule, sans l'intervention d'un corps délibérant quelconque. Le maire, autorité de police locale, n'a pas à justifier de ses actes devant le Conseil municipal. (Voir n° 28.)

Les seules formalités exigées sont celles de la notification ou de la publication — mais ce ne sont pas des garanties; ce sont des procédés pour porter à la connaissance des intéressés les règlements. Sans ces procédés, le règlement ne serait pas moins entier et valable.

Toutefois, il existe dans le domaine commercial et industriel, deux matières où exceptionnellement l'avis d'un corps délibérant est exigé pour que le maire puisse réglementer.

C'est d'abord le cas du règlement sanitaire (voir infra, n° 157 et 183) qui ne peut être pris qu'après avis du Conseil municipal, du Conseil départemental d'hygiène et de la Commission sanitaire municipale (C. E. 27 octobre 1933, Dupille, précité). C'est ensuite le cas du règlement établissant un périmètre de protection autour des églises, cimetières, maisons d'école, hospices, etc..., périmètre dans lequel sont interdits les débits de boissons. (Sieur Dejean, C. E. 19 juillet 1927, précité, infra, n° 135.) Il doit être pris après avis du Conseil municipal.

241. — Bien plus efficace se révèle le contrôle postérieur. Il est en effet double et s'attache, d'une part, à la personne même de l'auteur de l'acte, d'autre part, à la régularité intrinsèque de cet acte.

1° LA RESPONSABILITÉ DE L'AUTEUR DE L'ACTE

242. — L'autorité de police locale est le plus souvent le maire. Agissant en cette qualité, le maire est placé sous la surveillance du pouvoir central : il peut être suspendu ou révoqué. La suspension pour un mois est prononcée par

le Préfet. (Art. 86, L. 5 avril 1884.) La suspension pour trois mois l'est par le ministre de l'Intérieur. C'est un décret motivé qui prononce la révocation. (Loi du 8 juillet 1908.)

2° LE CONTROLE DE L'ACTE

243. — Ce contrôle porte soit sur l'opportunité, soit sur la légalité dudit acte.

a) Le contrôle de l'opportunité est exercée par l'autorité de tutelle qui dispose d'un pouvoir d'annulation, comportant l'examen de l'opportunité. (La tutelle administrative, Maspétiol et Laroque, p. 196.)

Ce pouvoir résulte de l'article 95 de la loi municipale. Il consiste seulement à décider la suppression d'un arrêté de police illégal ou inopportun, sans le remplacer par un autre. (Maire de Maury, C. E. 15 décembre 1912, Rec., p. 498.)

Par ailleurs, en vertu de l'article 99 de la même loi, l'autorité de tutelle peut exercer un pouvoir de substitution en cas de défaillance de l'autorité municipale. (Cf. sur ces questions Laroque et Maspétiol, op. cit. et infra n° 35 et 66 in fine.)

Cette tutelle d'opportunité conserve aujourd'hui encore, en droit français, une place prépondérante. Mais elle se double d'un contrôle de la légalité où l'autorité de tutelle se borne à assurer l'application de la loi. (Laroque et Maspétiol, op. cit., p. 162.) Par là, ce procédé se rapproche du contrôle juridictionnel.

b) Le contrôle juridictionnel de la légalité.

244. — Ce contrôle constitue la partie essentielle des garanties des commerçants et industriels lésés par les règlements de police. Nous nous proposons de l'analyser dans un premier chapitre, en montrant les juges devant qui les particuliers peuvent porter leurs réclamations et les procédés employés par eux à cette fin.

Puis dans un deuxième chapitre, nous donnerons la synthèse de ce contrôle en indiquant par quoi, dans la vie communale journalière, le maire voit en fait ses pouvoirs limités, en raison de la jurisprudence protectrice des droits des commerçants.

CHAPITRE PREMIER

Le contrôle juridictionnel. Son analyse

245. — Le Pouvoir réglementaire « ...élève l'administration au rang de législateur secondaire (Alibert, op. cit., n° 16) »... « Quant au pouvoir de police, il révèle de manière tout aussi frappante l'action créatrice de l'administration. La loi, en effet, se borne à proclamer un principe qui, par lui-même, n'est susceptible d'aucune application : elle charge le maire, par exemple, de veiller à la sécurité, à la salubrité et à l'ordre ; mais l'obligation ne commence pour les administrés que lorsque la prescription de police est localisée et son contenu défini ; c'est donc bien le règlement, ce n'est pas la loi.

» Le Pouvoir réglementaire apparaît dès lors comme très puissant, sinon même redoutable ; aussi, la loi a-t-elle armé les citoyens non seulement d'un recours en annulation contre le règlement illégal, mais encore d'une exception d'illégalité qui leur permet de paralyser l'application de ce règlement, et de prévenir les dommages qui pourraient en résulter... » (Alibert, op. cit., p. 17.)

Ce recours en annulation est porté devant le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir en vertu des lois des 7, 14 octobre 1790 et 24 mai 1872. (Article 9.)

Le recours en appréciation de légalité est, en vertu de l'article 471, § 15 du Code pénal, de la compétence d'un juge judiciaire, le juge de simple police statuant en dernier ressort et dont les décisions ne sont susceptibles que de la cassation, par la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation.

246. — C'est dire que les particuliers peuvent aller devant deux juges différents, grâce à deux procédés différents. Supposons un règlement municipal de police prohibant tout étalage sur une voie publique. Le commerçant lésé par cette prescription qu'il estime illégale, peut délibérément y contrevenir. Son infraction constatée par procès-verbal est de la compétence du juge de simple police, qui peut apprécier la légalité du règlement et ne pas condamner à l'amende, s'il y a illégalité.

Mais le commerçant peut également, dans un délai déterminé après la parution de ce règlement, rédiger un recours pour excès de pouvoir et le déposer au Conseil d'Etat, en réclamant l'annulation de l'acte attaqué.

Il a donc à sa disposition une voie judiciaire et une voie administrative.

1° LA VOIE JUDICIAIRE

247. — Le juge de simple police, en vertu de l'article 471, § 15, du Code pénal, est compétent en premier et en dernier ressort pour connaître des infractions aux règlements municipaux « ...légalement faits... ». Il peut donc en apprécier la légalité. C'est là ce recours en appréciation de légalité qu'il faut distinguer, depuis une juris-

prudence récente du Tribunal des Conflits, du recours en appréciation de validité.

Cette jurisprudence (arrêt Septfonds ; Trib. des Conflits, 16 juin 1923 ; D. P. 1924, III, 41 et S. 1923, III, 49 et la note de M. Hauriou) décide que les tribunaux judiciaires n'ont pas, en matière non répressive, compétence pour apprécier la légalité des règlements administratifs. Mais, en matière répressive, le tribunal de simple police peut, et, suivant la jurisprudence de la Cour de Cassation, doit apprécier cette légalité. (Voir sur toute cette question : Mestre ; Recherches sur l'exception d'illégalité, dans les mélanges Hauriou et dans le même ouvrage, A. Fliniaux ; Recours en appréciation de validité.)

Remarquons seulement, dans notre cas, que la décision du tribunal de simple police n'a de portée que pour l'affaire où elle intervient. De même, si cette décision est déférée au contrôle de la Cour de cassation, une cassation entraînant l'illégalité du règlement municipal appliqué ne vaudrait que pour la partie intéressée ; elle ne ferait pas disparaître le règlement. Pour obtenir cette disparition, il faut utiliser la voie administrative.

2° LA VOIE ADMINISTRATIVE

248. — Le juge de simple police ne statue pas toujours sur la légalité des règlements dont les contrevenants sont déférés à son tribunal. Souvent, il surseoit à statuer jusqu'à ce que le juge administratif se soit prononcé sur la légalité dudit règlement ; il demande au Conseil d'Etat de l'interpréter.

Par ailleurs, tout commerçant dont les droits sont

lésés par un règlement de police, peut, dès sa parution, demander au Conseil d'Etat d'en prononcer l'annulation, par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Ce recours en interprétation et ce recours en annulation constituent la voie administrative. Le premier étant assez rare et n'ayant qu'une autorité relative, c'est le second qui constitue véritablement la meilleure garantie des administrés.

Le recours pour excès de pouvoir est ouvert à tout citoyen qui a intérêt à l'annulation d'un acte lui faisant grief à condition qu'il réclame cette annulation dans un délai de deux mois, à compter de la notification du dit acte, et qu'il ne puisse l'obtenir par une autre voie de droit. (L'exception d'illégalité n'est pas l'une de ces autres voies de droit, puisqu'elle n'aboutit qu'à paralyser le règlement pour une personne seulement.) Les moyens qu'il peut invoquer sont l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir et la violation d'une règle de droit.

L'incompétence, c'est l'empiètement d'une autorité sur une autre. Le vice de forme, c'est l'inobservation des formalités qui entourent obligatoirement la prise d'un règlement, tels les avis de corps délibérants préalables à tout règlement sanitaire. (Supra, n° 240.)

Le détournement de pouvoir, c'est l'emploi d'un procédé de police dans un but autre que celui en vertu duquel la police s'est vue par la loi, reconnaître ses droits, c'est-à-dire dans un but autre que le maintien de l'ordre public.

Enfin la violation de la loi, au sens large du mot, ou mieux la violation de la règle de droit, c'est la méconnaissance de « toute situation juridique de nature à pro-

» duire des effets de droit, c'est-à-dire : un texte, un jugement, un contrat, une décision administrative antérieure, ou une faculté reconnue aux citoyens par la législation ou par le droit public... » (Alibert, op. cit., p. 259.)

L'annulation prononcée par le Conseil d'Etat supprime complètement l'acte attaqué et ses effets. Elle vaut *erga omnes*. D'où apparaît nettement toute l'efficacité d'un tel recours, beaucoup plus efficace que le contrôle de la Cour de Cassation; il convient d'examiner ce point.

249. — Ces deux recours sont juridictionnels. Par suite, le magistrat, tant judiciaire qu'administratif, devant qui ils sont portés, se trouve limité dans ses pouvoirs; il ne peut que vérifier la conformité de l'acte attaqué avec la loi et en conclure uniquement sa validité ou son annulation, sans jamais pouvoir le remplacer.

Mais le recours pour excès de pouvoir est beaucoup plus efficace, d'abord par ses effets éventuels *erga omnes* lorsqu'il aboutit à une annulation, ensuite par l'ampleur donnée par la jurisprudence administrative à deux moyens inconnus ou limités devant le juge de Cassation et qui sont le détournement de pouvoir et la violation de la règle de droit.

La Cour de Cassation apprécie la violation de la loi au sens étroit; lui échappe complètement l'appréciation des faits qu'elle doit tenir pour constants, tels qu'ils sont exposés par les premiers juges, au point qu'elle doit rejeter les moyens mélangés de droit et de fait. Elle ignore la théorie du détournement de pouvoir.

Au contraire le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pou-

voir, apprécie la conformité des actes attaqués avec la règle de droit, l'ensemble de ces principes supérieurs qui s'imposent à l'Administration et aux citoyens.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne sépare pas le droit du fait puisqu'il est juge de droit commun et qu'il statue en premier et en dernier ressort. En effet, le détournement de pouvoir nécessite cet examen des faits. Pour apprécier le but dans lequel a agi une autorité de police, il est nécessaire d'apprécier l'ensemble des faits qui ont entouré la prise d'un règlement. Enfin, le Conseil d'Etat connaît de l'erreur de fait, sans jamais cependant pouvoir se faire juge de l'opportunité des actes administratifs.

Le contrôle juridictionnel. Sa portée

250. — Après l'analyse, la synthèse. Pour montrer, dans la vie communale, comment les particuliers peuvent chercher à maintenir les pouvoirs du maire dans le respect de la légalité, il n'est pas de procédé plus commode que de déterminer ce que, en application de la jurisprudence journalière, les maires ne peuvent pas faire.

Par ailleurs, comme c'est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a formulé les règles constituant la meilleure garantie des droits des individus, c'est en partant des motifs d'annulation développés devant cette haute juridiction, que l'on appréciera les limites des droits de la police.

Quatre formules sont à retenir. L'autorité de police ne doit agir que si elle est compétente, et dans les limites de

cette compétence. Elle doit observer toutes les formes obligatoires. Son but ne peut être que celui en vertu duquel ses pouvoirs lui ont été conférés par le législateur. Enfin elle ne peut méconnaître les situations juridiques de nature à créer, ou ayant créé des droits au profit des commerçants et industriels. Ce sont les formules à développer.

**I. — L'autorité de police ne peut agir que
si elle est compétente**

251. — L'incompétence, c'est « l'inaptitude légale d'une » autorité administrative à prendre une décision, à faire » un acte non compris dans ses attributions ». (Laferrière, p. 496.) Par suite, pour que l'autorité de police locale n'excède pas les limites de sa compétence, il faut qu'elle possède bien ce caractère d'autorité de police locale et ensuite qu'elle reste dans les limites de ses attributions.

**A. — QUELLES SONT LES AUTORITES
QUI DISPOSENT DE LA POLICE LOCALE ?**

Nous avons consacré des pages à cette question (infra n° 59 et suivants) ce sont les maires, les préfets des départements et les préfets de police ou leurs suppléants et délégués. Ce sont des autorités civiles.

Mais à certaines époques, en cas d'état de siège, ces autorités de police voient tous leurs pouvoirs passer aux mains des autorités militaires. Ces pouvoirs n'en restent pas moins pouvoirs de police, ils sont susceptibles des mêmes recours. L'autorité militaire en cas d'état de siège, peut donc être autorité de police locale. (Delmotte et

Senmartin, C. E. 6 août 1915, Rec., p. 270 ; D. P. 1916, III, 9.)

B. — QUELLE EST LEUR COMPETENCE ?

Cette compétence, qui ne vaut que sur des territoires déterminés, fait respecter l'autorité supérieure par l'autorité inférieure, mais empêche également l'autorité supérieure de gêner l'exercice des pouvoirs confiés à l'autorité inférieure. Ainsi c'est au préfet et non au maire qu'il appartient de déterminer le périmètre dans lequel les tueries particulières sont supprimées de par la création d'un abattoir public légalement constitué. (Dame Veuve Grossan, précité.) De plus l'ordre des compétences prévues par la loi doit être respecté. Ainsi le maire n'a pas compétence pour établir un périmètre de protection autour des sources (Greusard, C. E., 18 juin 1926. Rec. p. 616) ; de même il ne peut assurer l'hygiène des écoles ; il se substituerait aux autorités que la loi a chargé de ce soin. (Défense de l'enseignement libre de Grenoble, C. E., 23 février 1926, Rec. p. 630.)

Mais le parallélisme des compétences existe en matière de police. Les différents pouvoirs peuvent être combinés. Ainsi le maire peut réglementer sur une matière déjà réglée par le Président de la République et édicter, si besoin est, eu égard aux circonstances, des mesures plus rigoureuses (Ville de Nérès, C. E., 7 juin 1902, Rec., p. 275.) D'autre part l'autorité de tutelle ne peut se servir de ses pouvoirs sur les actes des autorités inférieures que dans les conditions et dans les formes prévues par la loi.

Ainsi le préfet ne peut ni modifier, ni réformer un arrêté de police pris par le maire. (Maire de Maury, C. E. 15 décembre 1912, Rec., p. 1198.)

**II. — L'autorité de police locale doit respecter
toutes les formalités auxquelles la loi
assujettit les règlements de police**

252. — « Les formalités administratives ne sont pas des » procédures de pure forme dont il serait loisible à l'admi- » nistration d'éluder l'accomplissement. Ce sont des » garanties accordées aux administrés ; elles sont pour » eux la contre-partie des pouvoirs exorbitants de l'admi- » nistration, ainsi qu'une assurance contre le risque des » décisions hâtives, mal étudiées et vexatoires. Elles sont » en principe d'ordre public... » (Alibert, op. cit., p. 222.)

Telles sont les enquêtes et délais, les vérifications et expertises, les mises en demeure, les formes imposées aux corps délibérants, les formalités préalables aux mesures disciplinaires et les avis.

Dans le domaine de la police, nous avons vu (infra, n° 240) que ces formalités étaient rares et ne se trouvaient que pour les règlements sanitaires et les autres portant périmètre de protection. Il est inutile d'y revenir, toutefois voir C. E. 28 juin 1916, Halles de Bordeaux, Rec. p. 243.

**III. — L'autorité de police doit agir pour le but
en vertu duquel les pouvoirs lui ont été confiés**

253. — « L'agent administratif qui, tout en accomplis- » sant un acte de sa compétence et en respectant les

» formes imposées par la législation, use de son pouvoir
» dans des cas, pour des motifs et dans des desseins autres
» que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré,
» commet un détournement de pouvoir. (Alibert, op. cit.,
p. 236.)

La notion qui domine ce détournement de pouvoir est une notion de but. Dans notre organisation sociale, l'administration a une place qu'elle ne peut étendre à l'infini. Elle ne doit agir que dans un but de service public. Cela signifie que l'agent public ne peut d'une part agir dans un intérêt privé comme un particulier. Mais d'autre part, l'agent public agissant dans un intérêt général, celui-ci ne peut être autre que celui voulu par la loi et justifiant la compétence de l'agent.

Le juge doit apprécier les intentions de l'agent public ; cela ne le conduit pas à se faire juge de l'opportunité d'un acte, tâche qui n'appartient qu'aux administrateurs. Le rôle du juge s'est révélé délicat, par suite ; d'autant plus qu'il y a de nombreuses manifestations de détournement de pouvoir.

Mais nous pouvons constater que, grâce à la théorie donnée par la jurisprudence, on peut établir des cloisons entre les différents actes des agents publics, constituer des catégories juridiques, hors desquelles ces pouvoirs ne peuvent légalement s'exercer. Spécialement on peut reconnaître deux grandes catégories, l'une tenant à ce fait que l'agent public ne peut agir comme agirait un particulier, l'autre l'obligeant à agir dans un intérêt général déterminé. Sauf détournement de pouvoir, il doit y avoir, dans les actes de l'autorité de police, d'une part séparation de

la vie publique et de la vie privée, d'autre part respect des buts définis par la loi.

1° SÉPARATION DE LA VIE PUBLIQUE ET DE LA VIE PRIVÉE

254. — Dans le domaine commercial et industriel, l'autorité de police locale ne doit pas agir comme un commerçant à l'égard des autres commerçants. C'est dire qu'elle ne doit pas, au moyen de ses pouvoirs de police, pouvoirs d'agent public, satisfaire des besoins privés, ou essayer de lutter contre les lois de la concurrence.

A) Satisfaire des besoins privés

255. — L'autorité de police ne peut se servir de ses pouvoirs pour exercer une vengeance personnelle, qui, par ailleurs, vienne à l'encontre de la liberté du commerce. Elle ne peut par arrêté de police ni congédier le concierge de l'abattoir municipal (Cas. Crim., 16 février 1900 ; Fuster, D. 1.900, I., p. 184) ni interdire de déposer des matériaux sur la voie publique dans le seul but de faire ainsi obstacle à l'installation par le propriétaire d'un café de chaises et tables sur le trottoir (Sieur Pezet et Cie, C. E. 7 juillet 1932) ni soumettre la profession de crieur public à son autorisation préalable, uniquement pour interdire l'exercice de cette profession à un ancien garde champêtre par inimitié personnelle (Commune de Caylus, C. E. 22 mai 1908, Rec., p. 543 ; D. P. 1910, III, p. 8) ni tenter de régler, par une mesure de police, un litige existant entre deux particuliers. (Sieur Desrues, C. E. 22 mai 1931, Rec., p. 386.)

D'un autre côté, le maire peut être tenté de donner satis-

faction à tel ou tel commerçant qu'il connaît personnellement, ou à tel groupe d'industriels qui lui paraît spécialement intéressant, ou avec lesquels il a des intérêts. L'action de police, dans ce but, est formellement interdite par la jurisprudence.

Ainsi le maire ne peut chercher à protéger indûment, sauf quand la loi l'y autorise, les commerçants sédentaires. Il ne peut non plus favoriser les intérêts de certains commerçants déterminés, tel que le concessionnaire de transport.

1. — *Les commerçants sédentaires*

1. Nous avons indiqué (infra, n° 209 et 224) que le maire ne pouvait protéger les commerçants sédentaires contre les pratiques normales de commerce des marchands forains. Les premiers disposent à l'encontre des seconds d'armes assez fortes pour que l'autorité de police ne vienne y ajouter sans détournement de pouvoir.

Ainsi un maire ne peut pas interdire l'introduction, dans sa commune, de viandes provenant des communes voisines (Hennequin, C. E. 8 février 1901, Rec., p. 149 ; D. 02, V, 56) ; une telle prohibition, formulée de la sorte ou sous forme de *mise en vente obligatoire* de toutes les viandes foraines au marché, aboutirait à mettre obstacle à la vente de ces viandes dans les locaux privés. Elle est donc illégale et entachée de détournement de pouvoir. (Taris, C. E. 13 janvier 1928, Rec. n° 60, D. H., p. 139.)

2. — *Certains commerçants*

Nous avons vu (infra, n° 216) que l'autorité de police pouvait établir au profit des concessionnaires de transport

des monopoles de fait, mais seulement si ce monopole était nécessaire à l'intérêt général. Il suit que si cette nécessité n'existe pas, si un maire, par arrêté de police, n'a pour but exclusif que la protection d'un concessionnaire, il y aura détournement de pouvoir manifeste. (C. E. 2 août 1870, Rec., p. 271; S. 72, III, p. 27; Bouchardon; de même Robbin, C. E. 9 août 1889, Rec., p. 959.) Est également illégal l'arrêté limitant le nombre des permis de circulation « dans l'intérêt de la corporation des maîtres cochers et chauffeurs de taxis ». (C. E. 6 décembre 1929, German et Audibert, S. H. 1930, p. 57.)

De même un maire n'a pas le droit d'interdire le colportage, sauf aux vendeurs du marché qui payent un droit de place, à l'exclusion de tous autres revendeurs (dame Girard, Cass. Crim. 4 janvier 1902; Dalloz 1903, V, 65), ni favoriser le défilé de certaines sociétés (Enfants d'Hautvillers, C. E. 24 juillet 1930, Rec., p. 381).

Il y a dans tout cela emploi d'un procédé réservé à un usage public pour un but particulier.

Il implique, en même temps d'ailleurs, le souci d'apporter une aide réelle à certains pour lutter contre la concurrence. Ces précédés sont illégaux.

B) *Lutter contre la concurrence*

256. — Nous avons indiqué (infra, n° 206) que le régime de la concurrence pouvait avantager certains commerçants, et que la loi permettait, dans quelques cas, à l'autorité de police de protéger les faibles contre les forts. (Législation du repos hebdomadaire.)

Mais, hors ces cas prévus par la loi, jamais un maire

ne peut agir de telle sorte qu'il limite, contrairement aux principes d'égalité, les effets de la concurrence. Les applications de la jurisprudence se retrouvent en matière de halles et marchés, et de commerce ambulant ou de détail.

Lorsque l'intérêt général n'autorise pas la création de désavantages dans les règles de la libre concurrence, comme pour la protection des consommateurs (infra, n° 222), les arrêtés ayant eu pour but la sauvegarde des intérêts du commerce de détail (Cestier, C. E. 17 novembre 1899, Rec., p. 645) ou l'interdiction de vente de poisson au détail, « de manière à ne pas détruire les petites industries » ont été annulés. (C. E. 3 déc. 1875, Clairouin, Rec., p. 951.)

Ce sont les mêmes raisons qui ont conduit la jurisprudence à annuler les arrêtés dont le but évident était la protection de fournisseurs déterminés, au point d'obliger la clientèle à se fournir chez eux. On peut imposer aux propriétaires de voitures de place l'emploi de compteurs-contrôleurs, mais on ne peut les obliger à les acheter d'une certaine forme qui ne se trouve que chez un fournisseur déterminé. (C. E. 9 août 1893, Ch. Syndicale des entrepreneurs des voitures de place du département de la Seine, D. P. 94, III, 65.) De même, pour l'emploi d'un modèle particulier d'appareils de pesage (balance système Roberval). (C. E. 26 novembre 1926, Sieur Cherrier, Rec., p. 1023), ou d'un procédé déterminé de chauffage dans les tramways (Cie des Tramways de Paris, C. E. précité). De même encore, l'autorité de police, qui peut rendre la pasteurisation du lait obligatoire, ne peut exiger qu'elle soit effectuée « dans un établissement se trouvant sur le territoire même des communes de Strasbourg, Schilli-

gheim et Bischeim ». Sieur Lapp et Bilger, C. E. 6 mars 1925, Rec., p. 241.)

D'ailleurs, d'une manière générale, un maire ne peut favoriser des entreprises au détriment des entreprises concurrentes. Ainsi il ne peut imposer « aux cafés-concerts des conditions qui auraient pour conséquence de » favoriser à leur détriment des industries théâtrales » concurrentes ». (Nozay, Cass. Crim. 20 janvier 1888, D. P. 88, I, 396.)

Il en est de même dans le domaine de la circulation. Un maire ne peut refuser systématiquement à une société de musique de circuler sur la voie publique afin de favoriser une autre fanfare (Société l'Eveil de Contres, C. E. 23 décembre 1932, D. H. 31, p. 120), ni créer des inégalités de régimes au point de vue stationnement, entre les possesseurs d'automobiles (Genthon, C. E. 10 avril 1930, p. 418, et 5 juin 1929, p. 542), ni diminuer l'étendue d'un périmètre de protection pour favoriser un débitant de boissons. (Restoca C. E. 24 juillet 1930, Rec., p. 781.)

Le but de telles mesures, étant un but d'intérêt privé évident, devait amener leur annulation.

Il n'y a d'exceptions qu'au cas où la protection de tels de ces intérêts privés est absolument nécessaire à l'intérêt général (infra, n° 124). La satisfaction de ces intérêts privés étant alors la condition du maintien de l'ordre peut faire l'objet de mesures de police.

Mais hors ces cas, que nous avons vu être très rares (infra, n° 93), la police n'est pas une arme entre les mains de l'Administration pour des fins particulières. Elle n'a en vue que l'intérêt général.

2° RESPECT DU BUT DÉFINI PAR LA LOI

257. — La police a comme mission la satisfaction de l'intérêt général par le maintien de l'ordre public. Mais il y a des intérêts généraux distincts, le bon ordre dans les voies publiques, la tranquillité dans les lieux publics, la salubrité des comestibles. Ces intérêts constituent des catégories juridiques; ils ne peuvent être confondus avec d'autres intérêts, également généraux, mais d'une catégorie juridique différente, tels que l'équilibre financier d'une commune, le bon développement d'entreprises communales.

Par suite, le procédé de police ne peut être employé que pour satisfaire l'intérêt général pour lequel la loi l'a prévu. S'il se propose de satisfaire un autre intérêt général, il serait entaché de détournement de pouvoir, exactement comme s'il avait cherché à satisfaire un intérêt privé.

Les applications jurisprudentielles de cette idée se retrouvent dans les annulations de règlement de police pris, soit dans un intérêt financier, soit dans l'intérêt d'entreprises municipales.

A. — L'INTERET FINANCIER

258. — L'autorité de police ne peut jamais se servir de son pouvoir pour alimenter les caisses publiques. C'est un axiome qui n'est d'ailleurs pas réservé à ce seul domaine. L'Administration, en général, ne doit pas user de ses pouvoirs d'autorité pour imposer des redevances

ou des taxes qui n'ont pas été librement consenties par les assemblées représentatives, ou qui ne constituent pas la rémunération d'un service organisé par la collectivité et librement employé par l'usager.

Peu important les conséquences futures des mesures de police destinées à alimenter les caisses publiques. Peu importe le profit que toute la collectivité est susceptible d'en retirer par une diminution des impôts. Il y a là mesures de police employées pour un intérêt général étranger à celui visé par la loi. Il y a détournement de pouvoir.

Les applications faites par la jurisprudence sont très nombreuses. Le Conseil d'Etat a annulé les règlements pris pour imposer le paiement des droits de place dans les marchés aux producteurs forains (Syndicat des agriculteurs du Loiret, C. E. 5 février 1892, S. P. 93, III, p. 52, de même Puitg. C. E. 24 janvier 1931, Rec., p. 100, D. P. 31, III, 21 note J. A.), ou pour obliger les pêcheurs vendant en gros à se servir de l'intermédiaire des concessionnaires de la halle, « dans l'intérêt financier même de » ces concessionnaires et de la commune » (Tostain et autres, C. E. 15 février 1895, P. 96, III, p. 21), ou pour n'accorder à une société automobile l'autorisation d'effectuer des essais de châssis automobiles sur les voies publiques qu'à la condition d'un engagement préalable et formel des représentants de ladite société de participer à la réparation des dites voies. (Société usines Renault, C. E. 27 juillet 1928, D. P. 29, III, p. 16 ; voir encore Maury et Gaillard, Cass. C. 18 janvier 1906, D. 06, I, 488.)

B. — L'INTÉRÊT DES ENTREPRISES MUNICIPALES

259. — Si utiles que puissent être les entreprises exercées par les collectivités publiques décentralisées (qui ne sont d'ailleurs légales que si elles correspondent à un réel intérêt public local), le maire ne peut leur venir en aide et lutter contre la concurrence privée par des mesures de police. De pareilles mesures ne sont d'ailleurs pas rares dans la vie municipale.

Les autorités de police sont souvent tentées de favoriser les entreprises municipales dans le but évident, non pas toujours de gêner le fonctionnement d'industries privées, mais d'être utiles à la collectivité en faisant diminuer les prix, en assurant l'approvisionnement plus facile des consommateurs.

Mais toujours le Conseil d'Etat a annulé ces mesures. Il a reconnu illégal le règlement aboutissant à une protection de l'abattoir public municipal (Bouchers de Bolbec, C. E. 3 juin 1892, Rec., p. 514, et 24 mars 1899, Rec., p. 242, S. P., 60, III, p. 79) et à la suppression des tueries particulières (Barthe-Gardet, C. E. 4 décembre 1903, Rec., p. 742, C. D., 05, III, 39), même si ces mesures sont dissimulées derrière le souci d'assurer la salubrité des viandes, souci autorisant le maire à soumettre toutes les viandes à une inspection sanitaire à l'abattoir même (Frébourg, Cass. C. 26 juillet 1890, O. P. 96, I, 190). Cette espèce se double d'ailleurs d'un motif d'annulation tiré de l'inégalité établie entre des catégories de commerçants et d'un droit accordé aux forains et refusé aux commerçants de la ville.

Cette suppression de tueries particulières, conséquence de la mise en activité d'un abattoir public, qui constitue un établissement industriel classé (Spettnager, C. E. 4 janvier 1929, Rec., p. 4), ne peut être légal en effet que dans un certain périmètre déterminé par le préfet (Loi 3 janvier 1905, art. 2; dame veuve Grossan, C. E. 21 janvier 1925, Rec., p. 57). Les règlements pris à cet effet par les maires sont donc entachés non seulement de détournement de pouvoir, mais encore d'incompétence.

Ces solutions sont identiques pour les autres domaines. Un maire ne peut réglementer dans l'intérêt des concessionnaires de la halle (Tostain, C. E. 15 fév. 1895, D. P., 96, III, p. 21 précité). Il ne peut chercher à forcer les familles à confier l'entretien de leurs tombes au fossoyeur communal (Adam, C. E. 22 avril 1904, S. P., 04, III, 88), ni obliger les propriétaires, à qui il peut légalement prescrire le ramonage de leurs cheminées, à confier le soin de ce ramonage aux seuls entrepreneurs munis de l'autorisation de la mairie (Martin, C. E. 14 janvier 1927, Rec., p. 45).

Est illégal l'arrêté qui ordonne que tous les animaux morts de maladie ou d'accident soient traités par le service municipal. (Chaigeau, C. E. 18 janvier 1901, D. P. 02, III, 50 et Cass. C. 22 juillet 1889, D. P. 01, T, 432.)

Cette espèce est particulièrement intéressante, le requérant, M. Chaigneau, ayant contesté la légalité d'un tel arrêté devant le Conseil d'Etat et devant la Cour de Cassation. Ces deux juridictions l'ont effectivement annulé, mais pour des motifs différents qui font admira-

blement ressortir les pouvoirs dissemblables de chacune des deux juridictions.

Le Conseil d'Etat qui, pour apprécier le détournement de pouvoir, recherche les circonstances de fait de l'affaire, a pu constater que cet arrêté ne constituait pas une mesure de police parce que son but était de profiter à l'atelier municipal d'équarissage.

La Cour de Cassation, qui ne connaît pas des moyens invoquant le détournement de pouvoirs, s'est appuyée, pour annuler ledit arrêté, sur un motif tiré de la violation de la loi du 21 juin 1898, qui permet au propriétaire d'animaux morts de maladies non contagieuses de les détruire par tout autre procédé que son transfert à l'atelier d'équarissage.

Ceci montre bien toute l'efficacité de la jurisprudence du Conseil d'Etat. En l'absence de texte précis, la Cour de Cassation aurait dû constater cet arrêté légal, alors que le Conseil d'Etat pouvait l'annuler pour détournement de pouvoir.

Cette efficacité s'accroît encore d'autre part par ce fait que le Conseil d'Etat a, de la violation de la loi, une notion plus large que celle dont se sert la Cour de Cassation.

IV. — L'autorité de police locale ne peut méconnaître les situations juridiques de nature à créer, ou ayant créé des droits au profit des citoyens.

260. — La violation de la loi, au sens restreint du mot, c'est la méconnaissance d'un texte formel. C'est celle

dont connaît la Cour de Cassation. Le Conseil d'Etat, lui, apprécie la violation de la règle de droit.

« La règle de droit, ce n'est pas seulement la loi générale, impersonnelle ; c'est toute situation juridique de nature à produire des effets de droit, c'est-à-dire : un texte, un jugement, un contrat, une décision administrative antérieure, ou une faculté reconnue aux citoyens par la législation ou par le droit public. Ce sont là les sources de la règle de droit, les lois et règlements n'étant qu'une partie du tout, au même titre que les décisions de justice, les contrats ou les décisions administratives unilatérales. La méconnaissance de la situation juridique engendrée par ces différents actes donne lieu au quatrième cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir... » (Alibert, *op. cit.*, p. 259.)

Le respect de ces situations juridiques s'impose à l'autorité de police locale, vis-à-vis des commerçants et industriels : il lui commande de se conformer à la légalité. Et le Conseil d'Etat juge de l'excès de pouvoir, ce que ne peut faire la Cour de Cassation, apprécie cette légalité à la lumière des faits, soit qu'il en apprécie la matérialité, soit qu'il en corrige une appréciation inexacte. Il s'arrête seulement aux limites de l'opportunité.

Spécialement, cette appréciation des faits est nécessaire pour déduire la légalité ou l'illégalité des mesures de police. « La plupart du temps, pour ne pas dire toujours, la légalité d'une mesure de police dépend des circonstances de fait dans lesquelles elle est prise et du danger plus ou moins réel qu'elle est destinée à prévenir... ». (Alibert, *op. cit.*, p. 293.)

Après avoir examiné si la mesure de police déterminée rentre bien dans la compétence d'un maire, si elle a été entourée des formalités requises, si elle correspond bien à l'un des objets de la police municipale, le Conseil d'Etat « ... devra se demander si elle n'est pas abusive, si le » maire n'a pas apporté de restrictions excessives aux » droits et facultés des citoyens. Ces droits et facultés » permettent aux administrés d'exercer librement leur » activité et il ne peut y être porté atteinte qu'en cas de » nécessité démontrée.

» Or, seules, l'analyse et l'appréciation des circonstances » de fait permettent cette démonstration. » (Alibert, *op. cit.*, p. 293 et 294.)

En matière commerciale et industrielle, cette règle de droit qui s'impose à l'autorité de police et constitue la meilleure garantie des commerçants, est constituée par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, envisagé dans toutes ses conséquences, qu'il est possible de classer en deux catégories.

La première s'attache à la notion générale : police. Vis-à-vis des commerçants, comme d'ailleurs vis-à-vis de tous les citoyens, la police ne peut avoir plus de droits que la loi et les principes généraux ne lui en attribuent.

La seconde est objective. Elle s'attache à la notion : liberté du commerce. La police ne peut user des droits dont elle dispose contrairement à ce principe, reconnu comme une liberté publique et sauvegardé par des textes formels et par les principes généraux de notre droit.

1° LA POLICE NE PEUT AVOIR PLUS DE DROITS
QUE LA LOI ET LES PRINCIPES GÉNÉRAUX NE LUI EN ATTRIBUENT

261. — « De ce que les autorités chargées de la police ont » le devoir d'assurer l'ordre public, il ne s'ensuit pas » qu'elles aient le droit d'employer toutes sortes de » moyens, ni qu'elles puissent toucher à toutes sortes » d'objets. La fin ne justifie pas les moyens, même en » matière de police... » (Hauriou, *op. cit.*, p. 446.)

D'où l'on peut dire : 1° que la police n'a pas tous les droits ; 2° que ces droits peuvent être plus ou moins étendus suivant les lieux où ils s'appliquent ; 3° que ces droits diffèrent également suivant les temps pendant lesquels ils s'appliquent.

a) La police n'a pas tous les droits

262. — Cela tient à la nature même de la police. D'une part, les autorités disposant des pouvoirs de police sont des autorités administratives; par suite elles ne peuvent attacher à leurs injonctions que la sanction y attachée par la loi, c'est-à-dire l'amende en vertu de l'article 471, § 15, du Code pénal. Elles ne pourraient prévoir d'autres sanctions, ni créer des juridictions spéciales. (De Pres-sensé, C. E. 2 juin 1911, Rec. p. 665.)

D'autre part, la police tend bien en quelque sorte à la réglementation des droits individuels dans le but d'assurer l'ordre public. Mais elle ne doit pouvoir jouer, à notre avis, que si l'ordre public est troublé ou menace d'être troublé. (Voir *infra*, n° 78.)

C'est dire que le but de la police ne peut nécessairement et évidemment apparaître qu'à la lumière des

faits et des circonstances. Si la police pouvait avoir le droit d'agir à titre préventif, avant même qu'il n'y ait menace de trouble, elle se donnerait le rôle d'un législateur, car elle imposerait aux citoyens des obligations, n'ayant comme justification que sa volonté discrétionnaire.

Or, la réglementation de police doit respecter la légalité. Dans notre droit public français, seul le pouvoir législatif, émané d'assemblées composées des représentants de la nation, peut imposer aux citoyens des obligations par voie d'autorité, sans aucun lien contractuel. (Conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Romieu, sous l'arrêt Babin C. E., 4 mai 1906., Rec. p. 362 ; D. P. 08, III, p. 7.) Le pouvoir exécutif est par lui-même absolument incompétent: Par suite, le règlement, et spécialement le règlement de police, pour rester dans la légalité n'ont que les droits nécessaires pour assurer le but que leur a attribué la loi. Ce but est uniquement le maintien de l'ordre public. En conséquence, il n'appartient pas à la police de réglementer, préventivement à toute menace de trouble, les droits des citoyens. Ce serait en effet décider discrétionnairement que l'ordre public n'est pas maintenu, ce qui est impossible. (Voir sur ces points la note de M. Waline : Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel. *Revue de Droit public* 1930, p. 197, et à l'appui les arrêts du C. E. Geliard et Cie, précité; Catelaud et Laulaguent, 15 décembre 1926, Rec., p. 1106 ; Chambre syndicale de la cinématographie, 25 janv. 1924, Rec., p. 94, où l'on voit que l'autorité de police n'a pu ordonner des mesures

restrictives à l'exercice d'une industrie qu'après avoir apprécié la situation de fait créée par cet exercice et constaté que l'ordre public en était troublé ou devait en être troublé.) La police ne peut que constater qu'il y a trouble ou menace de trouble et ce, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir qui, par le moyen de l'erreur de fait, a le droit de « substituer sa propre appréciation des faits à » celle de l'auteur d'un acte... » de police. (Alibert, op. cit., p. 295.)

Cela étant, la police n'a pas tous les droits, elle ne dispose que de ceux qui sont proportionnés au but à atteindre. (Voir notamment Giraud et autres, C. E. 3 février 1905, D. P. 06, III, 85, et Robert, C. E. 4 mai 1906, D. P. 08, III, p. 8, et les conclusions de M. Saint Paul, commissaire du Gouvernement.) S'agissant d'une garderie d'enfants, le maire peut prescrire, en l'absence de textes formels bien entendu, les mesures propres à empêcher les dangers, tels que le manque d'air et de salubrité, que peuvent présenter ces établissements, et qui sont une menace de trouble de l'ordre public. Mais il ne peut proscrire toute garderie à titre préventif.

Voir également : C. E. 2 décembre 1932, D. H., p. 41, Ville de Melun. Un préfet ne peut pas interdire toute course de taureaux sur le territoire de son département, alors qu'un tel spectacle ne présente de dangers, en raison des circonstances, que dans une ville déterminée, et n'est une menace de trouble que dans cette ville.

Par suite, on peut dire que les droits de la police ne sont pas absolus en principe. Sans doute, ils sont susceptibles d'être beaucoup plus forts en période exceptionnelle

comme en cas de guerre ou d'état de siège. (Conclusions de M. le commissaire du Gouvernement Corneille dans l'arrêt Delmotte et Senmartin, C. E. 6 août 1915, Rec., p. 276, et infra, n° 20 et n° 251.)

Mais en période normale, ces droits doivent être conditionnés par l'existence d'un trouble ; ils seront, de plus, variables suivant les circonstances de lieu et de temps.

b) Les droits de la police suivant les lieux

263. — Ces droits vont se trouver réduits au minimum dans les propriétés privées, en raison des principes de l'inviolabilité de la propriété privée et du domicile. La police ne dispose d'aucun droit d'interdiction d'installation quelconque. (Voir Giraud, C. E. 3 février 1905, précité.) Par ailleurs, elle ne pourra, en cas de trouble, qu'ordonner au propriétaire de faire disparaître par lui-même la cause de ce trouble, sans lui prescrire aucun procédé déterminé. Ainsi, elle peut ordonner aux propriétaires de faire ramoner leurs cheminées, mais sans leur imposer tel entrepreneur. (Martin, C. E. 14 janvier 1927, précité.) De même, elle peut ordonner la réparation d'un immeuble menaçant ruine, mais sans prescrire aucun procédé ou moyen spéciaux de réparation. (Société immobilière des héritiers Bayard-Desprez, C. E. 30 décembre 1927, Rec., p. 1296.)

Au contraire, dans les lieux publics, où la police est chez elle, surtout sur les voies publiques, ces droits seront plus considérables. Elle pourra interdire certains procédés telles les voitures-annonces. (Rabé, C. E., précité.) Mais elle ne pourra cependant pas enjoindre l'emploi d'un

procédé déterminé (Royer et Faitout, C. E. 12 février 1892) pour ne pas répandre de plâtre sur la voie publique, ni imposer un mode spécial de compteur. (C. E. 9 août 1883. Entrepreneurs de voitures de place, précité.)

c) Les droits de la police suivant les temps

264. — Ayant pour but la répression d'un trouble ou d'une menace de trouble actuels, la police a « certaine-
» ment plus de droits par règlement temporaire que par règlement permanent ». (Hauriou, op. cit., p. 450.) L'arrêté temporaire, d'une part, peut être exécuté sans délai, alors que l'arrêté permanent n'est exécutoire qu'un mois après « la remise de l'ampliation constatée par les récépissés » délivrés par le sous-préfet ou préfet ». (Art. 95 de la loi du 5 avril 1884.)

D'autre part, un maire a, par règlement temporaire, plus de pouvoirs que par règlement permanent, ce qui se justifie par la nécessité et l'urgence. (C. E. 9 août 1893, voitures de place du département de la Seine, D. 1894, III, 65). Ainsi l'autorité de police peut autoriser un procédé de traction, interdit par Cahier des charges (parce qu'il s'agit d'une autorisation provisoire)... (note au Dalloz sous C. E. 3 février 1905, D. 06, III, p. 84). De même, elle peut interdire, même sans aucune réserve pour la desserte des propriétés riveraines, mais *provisoirement*, le passage de tous véhicules sur une voie publique dont le sous-sol n'est pas solide (Ets Géliard et Cie, C. E. 20 janvier 1932) ou encore prohiber *momentanément* toute sortie sur la voie publique (Société la Lorraine et Sécunda, C. E. 24 juillet 1929, Rec. p. 803).

2° LA POLICE NE PEUT ALLER A L'ENCONTRE DU PRINCIPE
DE LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

265. — Ayant déterminé la limite des droits de la police, par rapport à la notion police, il convient de la préciser au regard du principe de la liberté du commerce. Il ne suffit pas, en effet d'indiquer une limitation subjective ; il est nécessaire de montrer comment joue cette limitation au regard des commerçants et industriels.

Pour ce, nous pouvons reprendre une classification que nous avons employée (infra n° 86 et suivantes). Nous indiquons alors, de manière générale, les divers droits dont disposaient les autorités de police. Nous voulons préciser maintenant les barrières auxquelles se heurtent ces droits, eu égard aux circonstances de temps et de lieux, par rapport à la création des commerces et industries, d'une part ; par rapport à leur fonctionnement et à leur exploitation, d'autre part.

a) La création de commerces ou industries

266. — « La loi des 2, 17 mars 1791 a rendu libre toute » activité professionnelle. Conformément aux principes » généraux, la police ne peut restreindre cette liberté que » si son exercice vient à troubler l'ordre public.

» En conséquence, la création d'un commerce quel- » conque paraît ne pas pouvoir être interdite par la police » pour deux raisons. La première se trouve dans l'article 3 » de la déclaration des Droits qui dispose que... « tout ce » qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché... » » et aucun texte général ne permet à la police de s'opposer » à la naissance des industries. »

« La seconde réside dans les principes que nous venons » d'exposer : sauf exceptions prévues par le législateur, » la création d'un commerce en elle-même ne présente » pas de danger pour l'ordre public... » (Infra, n° 88.)

Par suite, sauf exceptions formellement prévues par le législateur (infra, n° 90 et suivants) l'autorité de police ne peut se substituer à la loi, en soumettant à son autorisation préalable la création d'une industrie, ni édicter une réglementation à cet égard, plus dure que celle prévue par la loi.

1° L'AUTORISATION PRÉALABLE

267. — Exiger de tout commerçant désirant fonder un commerce une autorisation préalable et discrétionnaire, par une mesure de police, est un acte qui doit être annulé par le juge pour violation de la loi.

Les applications jurisprudentielles sont nombreuses. Ne peut être soumise à l'autorisation préalable de l'autorité de police, la création de la profession de brocanteur (Min. P. c. dame Jacqui, Cass. Crim. 22 février 1895, D. P. 1900, I, p. 55) cette espèce était antérieure à la loi du 15 février 1898, ayant réglé les conditions auxquelles est désormais soumise la profession de brocanteur, soit la déclaration et la tenue d'un registre coté et paraphé), la profession d'éleveur d'abeilles. (Vignet, C. E. 1^{er} mars 1885, D. P. 1886, III, p. 115); la profession de marchand ambulant (Riverain et Henry c/ maire de Granville, C. E. 29 mai 1908, D. P. 1910, III, p. 17 ; de même C. E. novembre 1933, Marchands ambulants de Boulogne-Billancourt. *Temps* du même mois); la profession de maréchal (Charvier, C. E. 10 mars 1905, D. P. 06, III, p. 20); la profession de logeur

en garni (Bourgues c/ Min., Pub. Cass. Crim. 21 mai 1898, D. P. 99, I, p. 432); la profession de vidangeur (Crim. Cass. 12 février 1881, D. P. 81, I, 185); la profession de transporteur des colis de gare à domicile (Crim. Cass. 31 mars 1873, Wors D. P. 1878, I, 236); la profession de ramoneur. Martin, C. E. 14 janvier 1927, précité.)

Par contre, la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative admettent que le maire puisse soumettre l'exercice de la profession de crieur public à son autorisation préalable. (Crim. Cass. 31 décembre 1891, Courtois, D. P. 1892, I, p. 486 ; C. E. 18 janvier 1884, D. P. 85, III, p. 73, Belleau.)

Nous avons indiqué (infra, n° 93 et suivants) combien ces solutions nous paraissaient contestables. D'ailleurs, devant le Conseil d'Etat, le Commissaire du Gouvernement Levavasseur de Précourt avait conclu à la nécessité de l'annulation du règlement de police soumettant la profession de crieur public à son autorisation préalable. L'arrêt du Conseil d'Etat n'a pas suivi ses conclusions, mais la doctrine n'a pas approuvé la solution qu'il a donnée. (Voir note au Dalloz sous l'arrêt Vignet précité, D. P. 1886, III, p. 115, note 2.)

Il peut, en effet, sembler que la profession de crieur public n'exige pas qu'il soit fait de la voie publique un usage plus considérable que celui fait par le service de la vidange ou le service de transport des colis de gare à domicile, que la Cour de Cassation a jugé absolument libres.

D'ailleurs, la loi a reconnu formellement la liberté de la profession de certains crieurs publics, les crieurs de

journaux, alors que ce sont eux qui peuvent attirer autour d'eux le plus de rassemblements et par là gêner le plus la circulation. (Infra, n° 96.)

Le système de l'autorisation préalable, sauf exceptions légales, ou tirées de l'intérêt de la domanialité publique, nous semble devoir être formellement contraire à la légalité, en ce qu'il conduit au monopole, au profit d'un commerçant ou au profit d'une collectivité et que le monopole ne peut résulter que de la loi, d'un contrat de droit public ou d'une situation de fait *nécessaire* à l'intérêt du domaine.

D'ailleurs, la jurisprudence annule toujours les arrêtés de police qui constituent un monopole au profit de la commune pour le service d'équarissage (Chaigneau, Cassation et C. E., précité), au profit du fossoyeur municipal, pour l'entretien des tombes (Couenne Cleret, C. E. 12 juillet 1889, précité). Le Conseil d'Etat n'a déclaré légale la constitution d'une brigade de portefaix municipaux, que pour cette raison que le recours à leur service n'était pas obligatoire (Boudhir Kambiche, C. E. 9 décembre 1904, D. P. 08, III, p. 72).

Il ne peut y avoir autorisation préalable et monopole qu'en cas de trouble ou menace de trouble réalisés, comme pour l'établissement d'un stand de tir (Sté de gymnastique de Guebwiller, C. E. 20 février 1929, Rec., p. 206), mais jamais préventivement à la naissance de ce trouble ou de cette menace de trouble.

2° L'AUTORITÉ DE POLICE NE PEUT AJOUTER

A LA RÉGLEMENTATION LÉGALE

268. — Si l'on suppose que la loi ait prévu un certain nombre de conditions nécessaires à la création d'une industrie telles la déclaration préalable et la tenue d'un registre d'achats coté et paraphé comme pour la profession de brocanteur (loi 15 février 1898), le maire ne peut, par règlement de police, prévoir d'autres conditions obligatoires. De même, la loi du 16 juillet 1912 subordonne l'exercice d'une profession ambulante à une simple déclaration à la mairie. Le maire ne peut le soumettre à son autorisation (Marchands de Boulogne, précité).

Ainsi un maire ne peut interdire la vente du pétrole sur la voie publique, déjà autorisée sous certaines conditions par les décrets des 19 mai 1873 et 20 mars 1885 (Min. P. c/Société la Lumière, Trib. Correct. de Limoges 18 mars 1907, D. P., 07, V, p. 26 et la note).

En somme, l'autorité de police ne peut porter atteinte à l'existence même d'une industrie. Il ne peut en prescrire la fermeture (Bequet, Rép. de droit administratif, V° Liberté du commerce et de l'industrie), ni l'éloignement. Cela nous rapproche des pouvoirs du maire vis-à-vis du fonctionnement et de l'exploitation des industries.

b) Le fonctionnement des industries ou commerces

269. — A partir du moment où l'ouverture d'une entreprise est licite, il apparaît que le maire ne peut intervenir dans son fonctionnement que si ledit fonctionnement apporte un trouble ou une menace de trouble dans l'ordre public (infra, n° 104). Comme pour la création d'un

commerce elle-même, le maire ne doit donc pas pouvoir soumettre l'emploi d'un procédé, d'un mode d'exploitation à son autorisation préalable, sauf bien entendu exceptions légales. (Infra, n° 104 précité. Et cependant contra C. E. 26 décembre 1930, Syndicat d'initiative de Tourette-Levens; D. P. 1930, III, p. 66; voir nos développements au numéro précité.)

Quoi qu'il en soit, il reste que l'autorité de police ne peut agir de telle sorte qu'elle interdise le fonctionnement d'un commerce, ce qui équivaldrait à empêcher sa création. Elle ne peut édicter d'interdiction générale et absolue. Par ailleurs, elle ne peut s'immiscer dans les rapports professionnels privés, soit par la taxation, soit par intervention dans les rapports entre fournisseurs et clients, soit par introduction dans les locaux privés.

1° PAS D'INTERDICTION GÉNÉRALE ET ABSOLUE

270. — Nous avons vu que l'autorité municipale ne peut imposer l'emploi d'un procédé déterminé. Elle ne peut non plus les interdire tous. Ce serait nuire à la liberté de chacun et entraver l'exploitation des industries.

Un maire ne peut interdire de manière générale la circulation des voitures dites haquets (Ch. syndicale des entrepreneurs de transport des vins et spiritueux de la Seine, C. E. 4 août 1902, D. P. 04, III, 32), la circulation de toutes les voitures chargées de bois, quelles que soient leurs dimensions (Castillon du Perron, C. E. 13 juin 1913, Rec., p. 653), le transport de peaux sèches destinées aux tanneries (Georget, C. E. 1^{er} décembre 1899, D. P. 1901, III, 27), la circulation des camions automobiles quel que

soit leur poids (Sucrerie et Raffinerie de Briennon, C. E. 27 janvier 1927, D. P. 29, III, 16), le dépôt de tous matériaux et le stationnement de tous véhicules (Sieur Lasserre, C. E. 25 février 1932), distribution des tracts dans la rue (Pénicaud et Cie Nouvelle des chalets de commodité, C. E. 30 novembre 1928, Rec. p. 272), la circulation de tous véhicules autres que les tombereaux à un cheval (Denaiffe et fils, C. E. 5 juin 1929, Rec., p. 543), l'emploi du bois dans les constructions (Sourisse, C. E. 7 mai 1926, Rec., p. 461 ; Vermot, C. E. 18 janvier 1929, Rec., p. 65), l'ouverture de garderies d'enfants (Giraud et autres, C. E. 3 février 1905, précité), la vente du pétrole sur la voie publique (Min. P. c/Société La Lumière, Trib. de Limoges, précité), les ventes à la criée dans les locaux privés (David et Camel, C. E. 17 février 1905, D. P. 06, privés (Martin c/ ville de Bordeaux, C. E. 18 mars 1887, D. P. 88, III, p. 20), la vente des bestiaux dans les locaux III, 93), l'emploi des clairons et tambours dans toute l'étendue de la commune (Abbé Beuchère, C. E. 26 mai 1930, Rec., p. 561), l'emploi de tous instruments à sons éclatants (Derome, 10 avril 1930, Rec., p. 417), l'élevage des coqs (Dlles Méliodion, C. E. 20 juillet 1931, Rec., p. 758), l'apposition de tous bouquets, croix, inscriptions sur le monument aux morts (Delaty et Catalifaud, C. E. 14 janvier 1927, Rec., p. 45).

Il n'appartient donc pas au maire de suspendre, en fait, l'exercice d'une industrie, en lui interdisant l'emploi de manière générale et préventive, de tous les procédés qu'elle peut utiliser, alors que rien ne prouve que l'un de ces procédés soit absolument incompatible avec l'ordre public... (Infra, n° 84 in fine.)

2° PAS D'IMMIXTION DANS LES RAPPORTS
PROFESSIONNELS PRIVÉS

a) *Par taxation*

271. — Seule la loi de l'offre et de la demande doit être en principe le régulateur des prix demandés par le fournisseur à ses clients. Le maire n'a donc pas le droit de taxer les denrées autres que la viande et le pain (loi du 19/21 juillet 1791). Le règlement municipal taxant les produits de charcuteries et salaisons doit donc être annulé (Groyer, C. E. 11 avril 1924, précité, et Grassan, C. E. 26 janvier 1925, précité).

D'ailleurs, la taxation de la viande s'entend comme la fixation des prix limites de la viande au détail, mais non comme la fixation de « barèmes de prix de vente établis » en fonction des prix d'achats en gros payés individuellement par chaque boucher, lors de chaque opération commerciale et variant automatiquement avec ceux-ci, « sans fixation d'aucun prix maximum... » (Martin, C. E. 23 janvier 1931, Rec., p.).

Pour être légale, la taxe doit être uniforme, elle n'a qu'un but : fixer chez *tous* les détaillants un prix limite uniforme pour la même qualité de marchandises vendue à la même époque.

D'autre part, si l'administration pouvait obliger les bouchers à vendre leurs viandes en fonction des prix d'achat en gros payés par chaque boucher, les bouchers devaient faire à l'administration la déclaration de leurs prix d'achats. Il est manifeste que cette obligation entraînerait l'abandon du principe du secret des affaires et

apporterait une atteinte très grave à la liberté du commerce. Il faudrait un texte de loi (analyse de notes de jurisprudence de M. Jèze, *Revue de droit public* 1931, p. 564).

b) *Par intervention dans les rapports entre fournisseurs et clients*

272. — La taxation n'est d'ailleurs autre chose qu'un de ces modes d'intervention ; elle doit être strictement déterminée par la loi. Tout autre mode d'intervention est illégal.

Ainsi, le Conseil d'Etat a annulé, comme contraire à la liberté du commerce, l'arrêté imposant aux bouchers et charcutiers l'obligation d'établir pour la détermination de leurs prix des catégories de viande et des morceaux pris de manière uniforme ; prescrivant l'affichage des prix, exigeant que les viandes exposées soient rangées sur les étaux. (Syndicat des bouchers et charcutiers de l'arrondissement de Vire, C. E., 5 mars 1915, p. 87.)

De même, un maire ne peut interdire aux débitants de boissons d'exiger ou recevoir un gage pour prix des consommations (Laporte et autres, C. E., 19 février 1904, D. P. 05, III, Sq.), ni de recevoir leurs clients dans les salles du fond ou arrière-salles de leurs débits (Vanlaer, C. E. 11 mars 1925, Rec. n° 252).

En général, d'ailleurs, il est impossible à l'autorité de police d'imposer à un industriel des obligations étrangères à l'exercice de sa profession. Cela constituerait une intervention illégale. Ainsi, il ne peut prescrire aux entrepreneurs de vidange de reconnaître et de déclarer à la

mairie l'état défectueux, dangereux, ou malsain des fosses d'aisances (Levasseur c/Min. Pub., Cass. crim. 8 février 1900, D. P. 02, I, 171), ni obliger les vétérinaires chargés de la visite sanitaire à opérer le dénombrement des animaux même sains qu'ils visitent et à lui signaler la marque de propriété apposée sur chacun d'eux (Imbieix, C. E., 24 juillet 1925, Rec., p. 720).

Les mesures que l'autorité de police, en général, peut prendre à l'égard d'une profession déterminée doivent être compatibles avec l'exercice de cette profession. A ce prix, elles seront légales; l'interdiction de compteurs apparents sur les voitures de remise n'est pas une mesure incompatible avec l'exercice de la profession de ces loueurs; elle présente l'intérêt d'éviter une confusion possible avec les simples voitures de place. Elle est légale. (Sieur Labrit, C. E., 30 mars 1928, Rec. p. 476 ; Compagnie rouennaise de taxis, C. E. 5 février 1931, Rec. p. 134.)

3° PAS D'INTRODUCTION DANS LES LOCAUX PRIVÉS

273. — Etant donné le but de la police, et son action strictement limitée à la prévention des troubles effectifs pour l'ordre public, il semble que l'Administration n'ait aucun droit dans les locaux privés, où aucune activité n'est susceptible d'intéresser directement l'ordre public.

D'ailleurs, le règlement de police prohibant une activité sur un terrain du domaine privé est illégal (Sieur Debiez, C. E., 11 février 1927, Rec. p. 177). Il y a là une illustration de l'idée de M. Alibert dans une note sous un arrêt Compagnie des tramways de Sète précité (voir n° 107) qui voit le critérium de la domanialité publique dans la

jurisprudence du Conseil d'Etat à l'occasion des détournements de pouvoir commis dans la gestion des propriétés publiques, l'autorité publique ne pouvant user de son pouvoir de police pour la gestion du domaine privé, jurisprudence dont nous voyons ici une espèce, qui permet de conclure que les limites du domaine public coïncident avec celles du pouvoir de police.

Sans doute, il y a des exceptions dont la plus récente est celle qui tient au bruit effectué à l'intérieur des propriétés privées, bruit qui peut être réglementé et même interdit après certaines heures par l'autorité de police. (Voir notamment l'ordonnance de M. Chiappe.) Mais, en général, la police *doit* se désintéresser de toute activité professionnelle exercée dans un local privé. Ses pouvoirs sur les denrées *publiquement* vendues ne vont pas jusqu'à l'autoriser à réglementer les achats faits de gré à gré au domicile et dans les magasins du vendeur (note au Dalloz, sous l'arrêt Burcklen c/Keehl. Cass. crim. 5 mars 1860, D. P. 60, I, 179).

Ainsi, la privation du droit de vendre est une mesure de police illégale, puisqu'il « n'appartient pas à l'autorité municipale d'empêcher un marchand *domicilié* de » faire chez lui ou dans ses magasins les ventes que son » commerce comporte... » (Camus, c/Min. P., 9 mars 1889, D. P. 89, I, p. 388). De même est illégale l'interdiction des ventes à la criée dans des locaux privés (Martin c/Ville de Bordeaux, C. E. 18 mars 1887, et Argelier, Merlat et Soviche, C. E. 9 avril 1886, D. P. 88, III, n° 20).

L'arrêté interdisant les ventes de gré à gré est également contraire à la légalité, que cette interdiction soit

limitée aux ventes aux enchères ou à la vente au détail sur la voie publique (Min. Pub. c/ Berton, Cass. Crim. 22 mars 1907, D. P. 08, I, 443).

En bref, tout local privé échappe en principe à la réglementation du maire, pourvu qu'il remplisse ces conditions « de constituer une exploitation d'industrie privée » s'exerçant sur le domaine particulier, où les clients » accèdent isolément sans pouvoir y demeurer, ni s'y rassembler ». (Veuve Servian et autre c/Min. pub., Cass. crim. 27 juillet 1900, D. P. 01, I, 87, lieux d'aisance.) Toute activité que la loi ne prohibe pas expressément, doit pouvoir être exercée dans les locaux privés à l'abri de toute intervention de police, qui commettrait alors une atteinte non seulement à la liberté du commerçant, mais au droit du propriétaire qui peut disposer de sa chose à l'intérieur de sa propriété et y faire tous les aménagements qui lui semblent bons (Dame Zoegger. C. E. 27 juin 1924, Rec. p. 609; illégalité des mesures concernant les ascenseurs).

274. — Telles sont les conséquences tirées par la jurisprudence du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Tels sont les procédés qui lui ont permis de concilier les droits de la police et les droits des commerçants. Conciliation heureuse et efficace, qui permet d'apprécier les intentions réelles des autorités administratives à la lumière des faits, grâce au détournement de pouvoir et à la violation de la règle de droit dans le recours pour excès de pouvoir. Conciliation qui réalise la meilleure garantie donnée aux citoyens contre les pouvoirs considérables de la police et de l'Administration.

CONCLUSION

275. — L'intervention des autorités de police dans le fonctionnement des commerces et des industries n'est, en somme, qu'un épisode aujourd'hui moins important de l'intervention de l'Administration dans le domaine économique.

Le rôle de la police est devenu plus épisodique, pouvons-nous dire, parce que depuis ces dernières années la notion de droit administratif s'est modifiée. Longtemps la fonction de l'Administration fut la satisfaction des besoins collectifs. Aujourd'hui, elle a pénétré sur les terrains de l'hygiène, de l'esthétique, des richesses nationales, de l'Economique même.

Avant la guerre, cette association de l'Administration et de l'Economique s'était traduit par un mouvement dit de municipalisme. Mais le régime du droit public français est basé sur la séparation des pouvoirs et des fonctions, civil et militaire, politique et religieux, administratif et économique.

Aussi le Conseil d'Etat avait bien essayé d'opposer une barrière à ce mouvement : celle de la liberté du commerce et de l'industrie, tout en réservant le cas de circonstances exceptionnelles.

La guerre fut cette circonstance exceptionnelle; elle amena un grand développement de l'intervention des

assemblées locales, dans les entreprises commerciales et industrielles.

Il n'en reste pas moins que dans notre régime de liberté et de légalité, cette intervention de l'Administration doit avoir une limite. Cette limite est donnée par l'intérêt public, qui seul justifie et légalise les régies municipales.

Par là, on voit la construction ordonnée de notre édifice juridique, construction dont le Conseil d'Etat, juge et conseil administratifs est l'un des meilleurs artisans.

En effet, l'intervention des autorités publiques par le moyen de la police, comme par le procédé des régies, reste subordonnée à une notion d'intérêt général. L'Administration reste dans son rôle de gérante des services publics et de gardienne de l'intérêt général. Les citoyens restent dotés de leur liberté publique. Le juge administratif est l'arbitre qui départage les conflits qui naissent forcément entre l'autorité et le citoyen.

VU : *Le Doyen* :
EDGAR ALLIX.

VU : *Le Président de la thèse* :
ACHILLE MESTRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris :
CHARLETY.

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES ARRÊTS CITÉS

A

		Numéros
Abd el Kader ben Sou-		
baki	C. Cass., 28 septembre 1855....	222
Adam.	C. E., 22 avril 1924.....	259
Agriculteurs du Loiret		
(Syndicat des).	C. E., 15 février 1892.....	154, 259
Aillaud.	C. E., 6 juillet 1923.....	150
Argelier, Merlat et So-		
viche.	C. E., 18 mars 1887.....	77, 273
Artufel, Chabert et au-		
tres c/M. P.....	C. Cass., 11 juillet 1873.....	128
Ast.	C. E., 22 mai 1924.....	123
Astaix Kastor.	C. E., 5 avril 1914.....	170
Auto-Traction (Soc. l').	C. E., 22 avril 1921.....	76, 117

B

Babin.	C. E., 4 mai 1906.....	262
Balayé.	C. E., 12 décembre 1913.....	29
Bardin.	C. E., 24 décembre 1930.....	151
Baron et Bouvier.....	C. Cass., 23 juillet 1869.....	90
Barthe-Gardet.	C. E., 4 décembre 1903.....	259
Belleau.	C. E., 18 janvier 1884.....	93, 267
Bellescize (De).	C. E., 12 novembre 1927.....	123
Berthier (Abbé).	C. Cass., 1 ^{er} mars 1902.....	104
Betton c/M. P.....	C. Cass., 22 mars 1907.....	273
Binet, Rachet et Hubac		
c/M. P.).....	C. Cass., 28 octobre 1922.....	170
Biret.	C. E., 8 août 1919.....	152
Bosselin, Carcan et		
Meunier.	C. Cass., 15 juin 1894.....	154
Boucher d'Argis.	C. E., 1 ^{er} mai 1896.....	183 bis

		Nombres
Bouchardon.	C. E., 2 août 1870.....	215, 255
Bouchers de Bolbec....	C. E., 24 mars 1899.....	123
Boudhir Kambiche. . .	C. E., 9 décembre 1904....	233, 267
Bourges (Maire de)....	C. E., 7 juillet 1905.....	161
Bourgues (Joseph). . .	C. Cass., 21 mai 1898.....	174, 267
Boissieu (Abbé de)....	C. E., 9 juillet 1924.....	28

C

Camus c/M. P.....	C. Cass., 9 mars 1889..	97, 154, 173
Callon.	C. E., 12 mars 1915.....	85
Cailliès et autres.....	C. E., 21 février 1919.....	183
Cascarine.	C. E., 16 décembre 1925.....	226
Carville.	C. E., 22 mai 1896.....	153
Catelaud et Laulaguent	C. E., 15 décembre 1926.....	262
Caylus (Commune de). C. E., 22 mai 1908.....	93, 96,	255
Castillon du Perron... C. E., 13 juin 1913.....	77, 123,	270
Cestier.	C. E., 17 novembre 1899.....	256
Chaigneau.	C. Cass., 22 juill. 1899. 156, 207,	259
	C. E., 18 janvier 1901. 156, 207,	259
Châlets de commodité (Compagnie des). . .	C. E., 24 janvier 1902.....	126
Charrier.	C. E., 10 mars 1905.....	267
Chaubin.	C. E., 7 février 1919.....	87
Chesnier-Duchesne. . .	C. Cass., 12 février 1881....	92, 167
Cherrier.	C. E., 27 novembre 1926... 150,	256
Cicilienne (La).	C. E., 5 juillet 1918.....	75, 126
Cinématographie (Ch. syndicale).	C. E., 25 janvier 1924.....	170, 262
Clairouin.	C. E., 3 décembre 1875.....	256
Clavel (Veuve).	C. Cass., 28 février 1863.....	122
Club indépendant spor- tif châlonnais). . . .	C. E., 7 novembre 1924.....	131
Cordier c/M. P.....	C. Cass., 7 novembre 1893.....	143
Courson-les-Carières. .	C. E., 6 août 1912.....	29
Crouzat (Epoux).	C. E., 27 mars 1931.....	144
Courtois.	C. Cass., 31 décembre 1891. 92,	267

D

David et Cancel.....	C. E., 27 février, 1905, 77, 86, 138	270
Dejean.	C. E., 19 janvier 1927.....	135, 240

		Numéros
Delacour.	C. E., 13 mai 1927.....	157
Delacour.	C. E., 29 juin 1928.....	150
Delaty et Catalifaud..	C. E., 24 janvier 1927.....	270
Delmotte et Senmartin.	C. E., 6 août 1915....	26, 251, 262
Demory et Degeselle..	C. E., 19 mai 1899.....	97
Denaiffe et fils.....	C. E., 5 juin 1929.....	123, 270
Derome.	C. E., 10 avril 1930.....	77, 270
Desrués.	C. E., 22 mai 1931.....	255
Dony-Lemonnier. . . .	C. E., 12 juin 1925.....	220
Doubliez.	C. E., 8 novembre 1912.....	89
Dupradeau.	C. E., 18 septembre 1918.....	90

E

Eaux (Compagnie générale des).	C. E., 22 juin 1917.....	156
Enfants d'Hautwillers.	C. E., 24 juillet 1930.....	255
Enseignement libre de Grenoble (Défense). .	C. E., 23 juin 1926.....	251
Entrepreneurs aux fêtes (Ch. syndicale des)..	C. E., 5 novembre 1924.....	124
Entr. de place du dép. Seine (Ch. synd. des)	C. E., 9 août 1893. 130, 131, 256,	264
Entrepr. de transp. des vins et spiritueux de la Seine (Ch. synd.).	C. E., 4 août 1902.....	270
Entr. des voitures de pl. du dép. de la Seine (Syndicat des)....	C. E., 24 février 1889.....	129
Esdoluc.	C. E., 5 février 1912.....	135

F

Félix Potin et Luce (Société).	C. E., 13 décembre 1929.....	220
Fermière de Paris (Société).	C. E., 17 mars 1922.....	183
François (Veuve). . . .	C. E., 7 août 1883.....	135
Frébourg.	C. E., 26 juillet 1890.....	259
Frélon (Dame).	C. E., 9 juillet 1915.....	90
Fuster.	C. Cass., 16 février 1900.....	255

G

Numéros

Gaud et autres.....	C. E., 20 juin 1913.....	104
Géliard et Cie (Etabl.).	C. E., 20 janv. 1932. 13, 123, 262,	264
Genthon.	C. E., 5 juin 1929.....	256
Genthon.	C. E., 10 avril 1930.....	256
Georget.	C. E., 1 ^{er} décembre 1899.....	156
Georget.	C. E., 11 avril 1924.....	160, 270
German et Audibert...	C. E., 6 déc. 1929. 75, 133, 215,	255
Gille et Déon.....	C. Cass., 5 juillet 1873.....	123
Ginès, Barnabé et autr.	C. E., 1 ^{er} juillet 1927.....	222
Girard (dame).	C. E., 4 janvier 1912.....	146
Girard (dame).	C. Cass., 4 janvier 1902....	75, 255
Giraud.	C. Cass., 23 novembre 1860....	177
Giraud et autres.....	C. E., 3 févr. 1905. 77, 100, 262,	270
Goguel.	C. E., 2 mars 1923.....	90, 170
Gonnet.	C. E., 22 novembre 1918.....	87
Gouenne-Cléret.	C. E., 12 juillet 1889.....	267
Grandes Compagnies. .	C. E., 6 décembre 1907.....	127
Grefeuille c/M. P.....	C. de Montpellier, 5 nov. 1925..	227
Grenier et Lacleuse, Merle et Bert.....	C. Cass., 27 février 1903....	129, 131
Greusard.	C. E., 18 juin 1926.....	251
Grossan (Dame veuve).	C. E., 25 janv. 1925. 152, 160,	259, 276
Groyer.	C. E., 11 avril 1924.....	271
Gymnastique de Gueb- willer (Société). . . .	C. E., 20 février 1929.....	267

H

Halleguen.	C. E., 18 novembre 1910.....	91
Halles de Bordeaux....	C. E., 28 juin 1916.....	252
Hédoin.	C. E., 10 mars 1911.....	156
Hennequin.	C. E., 8 février 1901.....	255
Hézarard (Veuve). . . .	C. Cass., 27 juillet 1900.....	104
Hostein.	C. E., 30 mars 1900.....	136, 263

I

Imbicix.	C. E., 24 juillet 1925.....	272
Immobilière des héri- tiers Bayard-Desprix Société).	C. E., 30 décembre 1927.....	263

J

Jacqui (dame), c/M. P.	C. Cass., 22 février 1895.....	267
Just (Société immobilière de Saint-).....	C. E., 2 décembre 1902.....	25
Just.	C. E., 24 juillet 1909.....	227
Juvisy-sur-Orge (Commune de).	C. E., 22 novembre 1918.....	152
Juvenon (Dame).	C. E., 19 mai 1905. 72, 75, 102, 135, 177	

L

Labrit.	C. E., 30 mars 1928.....	272
Laffont et autres.....	C. Cass., 24 août 1858.....	117
Lamargnac.	C. E., 24 mars 1905.....	159
Lamarthonie et Syndicat des camionneurs de Bordeaux.	C. E., 20 mai 1904.....	129
Langueiller.	C. E., 28 mars 1885.....	100
Laporte et autres.	C. E., 18 février 1904... 72, 86, 102, 136, 177, 178, 271	
Lapp et Bilger.....	C. E., 6 mars 1925... 150, 255, 256	
Lasserre.	C. E., 25 février 1932.....	270
Laurens.	C. E., 18 mai 1928.....	114
Lebourg.	C. E., 8 mars 1905.....	183 bis
Legros.	C. E., 3 février 1914.....	133
Lemarchand.	C. E., 22 mars 1905.....	154, 222
Leroux (Dame).	C. E., 11 juin 1920.....	183
Levasseur c/M. P.....	C. Cass., 8 février 1900.....	272
Levavasseur.	C. E., 6 août 1910.....	183
Lorraine et Secunda (Société la).	C. E., 24 juillet 1929.....	264
Lumière (Société la), c/M. P.....	Trib. de Limoges, 18 mars 1907, 268, 270	

M

Marc (Saint-).	C. E., 16 décembre 1910.....	91
Marchands de vins de Paris.	C. E., 27 juin 1919.....	177
Marchands de vêtements (Synd. des)...	C. E., 26 janvier 1929.....	220

Mar. forains, Baguie et autres (Synd. pro- fessionnel des). . . .	C. E., 2 décembre 1910...	200, 224
Marchands ambulants de Boulogne.	C. E., décembre 1933.	267
Marteau (Dame).	C. E., 5 novembre 1924.	77
Martin, c/ville de Bor- deaux.	C. E., 18 mars 1887.	77, 270, 273
Martin.	C. E., 14 janvier 1927.	259, 263
Mathon (Veuve).	C. E., 11 février 1916.	183
Maufras.	C. E., 23 juin 1911.	226
Maury (Maire de).	C. E., 15 décembre 1912.	29, 243
Maury et Gaillard.	C. Cass., 18 janvier 1906.	105, 258
Méliodion (Demoiselles)	C. E., 20 juillet 1931.	270
Mestbach.	C. E., 1 ^{er} mai 1929.	114
Miquelis.	C. Cass., 6 février 1890.	122
Mis.	C. E., 5 août 1921.	113
Monmarché.	C. E., 8 avril 1911.	144
Monségur (Comm. de).	C. E., 10 juin 1921.	109
Monvoisin.	C. E., 5 décembre 1913.	122
Morvan (femme Gla- ziou, Jeanne).	C. E., 20 novembre 1917.	177
Mulot.	C. Cass., 13 mars 1863.	223
Mavry et Gaillard.	C. Cass., 18 janvier 1906.	105, 258

N

Négociants, facteurs, commiss. aux Halles de Bordeaux (Cham- bre syndicale).	C. E., 23 juin 1916.	151, 159
Néris-les-Bains (Ville de).	C. E., 7 juin 1902.	51, 251
Nicolas.	Trib. de Louhans, 2 oct. 1933.	215
Nozay.	C. Cass., 20 janvier 1888.	256
Nouallier (Demoiselle).	C. E., 15 février 1901.	105, 258

O

Omer Decufis, Dulois. C. E., 7 juillet 1911.	146, 222
--	----------

P

Paluel (Maire de).....	C. E., 13 février 1920.....	91, 176
Patoux.	C. Crass., 22 juillet 1865... 127,	128
Pedron et autres.....	C. E., 21 janvier 1903.....	156
Pénicaud et Cie Nou- velle des Châlets de commodité.	C. E., 30 novembre 1928.....	270
Petitimbart (Vizinet). .	C. Cass., 27 novembre 1930.....	146
Peuchat-Adot.	C. E., 6 août 1910.....	183
Plâtrières de Bagnolet.	C. E., 29 janvier 1926.....	123
Pezet.	C. E., 7 juillet 1932.....	255
Ponthas.	C. E., 7 décembre 1888.....	216
Potiron.	C. E., 12 janvier 1893.....	126
Propriétaires d'auto (Chambre synd. des).	C. E., janvier 1934.	217
Puitg.	C. E., 24 janvier 1931.....	258
Pyrénéenne de trans- port (Compagnie). . .	C. E., 10 février 1928.....	135

R

Rabé.	C. E., 8 juin 1917.....	89, 133
Raillies.	C. E., 30 janvier 1914.....	123
Raveau.	C. E., 8 décembre 1905. 72, 102,	177
Ravina.	C. E., 27 juillet 1931.....	171
Restoca.	C. E., 24 juillet 1930.....	256
Ricard, c/M. P.....	C. Cass., 19 avril 1890.....	89
Richermoz.	C. E., 7 juin 1901.....	75, 122
Ripert et Syndicat des forains.	C. E., 5 janvier 1924.....	171
Riverain et Henry c/M. de Granville.	C. E., 29 mai 1908.....	267
Robbin.	C. E., 9 août 1889.....	255
Rouennaise de taxis (Compagnie).	C. E., 5 février 1931.....	272
Roux.	C. E., 2 août 1912.....	168
Royer et Faitout.....	C. E., 12 février 1892.....	263
Roubaud.	C. Cass., 14 avril 1861.....	118

S

Salhorgue (Consorts). .	C. E., 26 avril 1912.....	223
Saujon (Commune de)	C. E., 11 août 1859.....	29
Schwartz, c/M. P.....	C. Cass., 6 février 1847.....	50
Second, c/M. P.....	C. Cass., 7 décembre 1901..	152, 153
Septfonds.	Trib. Conf., 7 juin 1923.....	247
Sergent.	C. Cass., 3 juillet 1893.....	171
Servat.	C. E., 5 juillet 1912.....	141
Servian (veuve) et au- tres c/M. P.....	C. Cass., 27 juillet 1900.....	273
Sourisse.	C. E., 7 mai 1926.....	270
S. P. A.....	C. E., 21 janvier 1921.....	122
Spettengel.	C. E., 4 janvier 1929.....	259
Stora (Constantine). . .	C. E., 12 novembre 1915....	91, 176
Storch.	C. E., 3 février 1905.....	264
Stordeur.	C. E., 24 juillet 1914.....	118
Surault, c/M.P.....	C. Cass., 15 décembre 1928....	195
Suremain (Dame de)..	C. E., 19 avril 1907.....	111, 135
Sucrerie et raffinerie de Briennon.	C. E., 27 janvier 1927.....	250

T

Talmon et Janvier.....	C. E., 27 juillet 1906.....	144
Taran.	C. E., 15 novembre 1926.....	170
Taris.	C. E., 13 janvier 1928.....	150, 265
Teyssonnerie.	C. E., 7 juin 1904.....	144
Teyssonnerie et Jeantet.	C. E., 27 janvier 1911.....	144
Thorel, c/M.P.....	C. Cass., 1 ^{er} mai 1863.....	195
Tison.	C. E., 21 mai 1920.....	150
Tostain et autres.....	C. E., 25 février 1895..	154, 258, 259
Tramways de Sète (Compagnie).	C. E., 7 décembre 1928.....	110
Tramways de Paris et du dép. de la Seine (Compagnie).	C. E., 11 janvier 1907.....	127, 256

U

Ubesi-Trunca.	C. E., 10 juin 1926.....	150
Usines Renault (Société des).	C. E., 27 juillet 1928.....	258

V

Vanlaer.	C. E., 11 mars 1925.....	178, 272
Var c/M. de la Garde		
Freinet (Préf.).	C. E., 30 janvier 1887.....	89
Véhicules industriels. .	C. E., 26 octobre 1928.....	76, 123
Vermot.	C. E., 18 janvier 1929.....	270
Vignet.	C. E., 10 mars 1885.....	90, 94
Vire (Syndicat de).....	C. E., 5 mars 1925.....	250, 271
Viviant.	C. E., 21 mars 1919.....	170

W

Watreneg-Leriche. . . .	C. Cass., 3 mai 1861.....	118
Wors.	C. Cass., 31 mars 1873.....	92, 267
Witschitz.	C. E., 24 novembre 1924...:	144, 224

Z

Zoegger.	C. E., 27 juin 1924.....	273
------------------	--------------------------	-----

TABLE CHRONOLOGIQUE

DES ARRÊTS CITÉS

		Noméros
6 février 1847.....	M. P. c/Schwartz.....	50
28 septembre 1855.....	C. Cass., Abd-el-Kader-ben-Sou- baki.	222
24 août 1858.....	C. Cass., Lafont et autres.....	117
11 août 1859.....	C. E., commune de Saujon....	29
5 mars 1860.....	C. Cass., Burcklen c/Kœhl. 154.	273
23 novembre 1860.....	C. Cass., Giraud.	177
14 avril 1861.....	C. Cass., Roubaud.	118
3 mai 1861.....	C. Cass., Watreneg-Lerliche. . .	118
28 février 1863.....	C. Cass., Veuve Clavel.....	122
13 mars 1863.....	C. Cass., Mulot.....	223
1 ^{er} mai 1863.....	C. Cass., M. P. c/Thorel.....	195
14 novembre 1864.....	C. Cass.	195
22 juillet 1865.....	C. Cass., Patoux.	127, 128
23 juillet 1869.....	C. Cass., Baron et Bouvier....	90
2 août 1870.....	C. E., Bouchardon.	215, 255
31 mars 1873.....	C. Cass., Wors.	92, 267
5 juillet 1873.....	C. Cass., Gille et Déon.....	123
11 juillet 1873.....	C. Cass., M. P. c/Artufel, Cha- bert et autres.....	128
3 décembre 1875.....	C. E., Clairouin.	256
12 février 1881.....	C. Cass., Chesnier Duchesne	92, 167
7 août 1883.....	C. E., Veuve François.....	135
18 janvier 1884.....	C. E., Belleau.	93, 267
4 juillet 1884.....	C. E., Blanc et Delcasse.....	135
10 mars 1885.....	C. E., Vignet.	90, 94
28 mars 1885.....	C. E., Langueiller.	100
30 janvier 1887.....	C. E., Préf. du Var c/Maire de l. Garde Freinet.....	89
18 mars 1887.....	C. E., Argelier, Merlat et Sovi- che.	77, 273
18 mars 1887.....	C. E., Martin c/Ville de Bor- deaux.	77, 270, 273

		Numéros
20 janvier 1888.....	C. Cass., Nozay.	256
7 décembre 1888.....	C. E., Ponthas.	216
24 février 1889.....	C. E., Syndicat des entrepreneurs de voitures de place du département de la Seine.....	128
9 mars 1889.....	C. Cass., Camus c/M. P., 154, 273,	97
12 juillet 1889.....	C. E., Gouenne-Ciéret.	267
9 août 1889.....	C. E., Robbin.	255
17 novembre 1889.....	C. E., Cestier.	256
6 février 1890.....	C. Cass., Miquelis.	122
19 avril 1890.....	C. Cass., M. P. c/Ricard.....	89
26 juillet 1890.....	C. E., Frébourg.	259
31 décembre 1891.....	C. Cass., Courtois.	93, 267
12 février 1892.....	C. E., Roger et Faitout.....	263
15 février 1892.....	C. E., Syndicat des agriculteurs du Loiret.....	154, 259
12 janvier 1893.....	C. E., Potiron.	126
3 juillet 1893.....	C. Cass., Sergent.	171
9 août 1893.....	C. E., Chambre syndicale des entrepreneurs de place du département de la Seine, 130, 131, 250	264
7 novembre 1893.....	C. Cass., Cordier c/M. P.....	143
15 juin 1894.....	C. Cass., Bosselin, Carcan et Meunier.	154
22 février 1895	C. Cass., M. P. c/Dame Jacqui	267
25 février 1895	C. E., Tostain et autres, 154,258,	259
1 ^{er} mai 1896.....	C. E., Boucher d'Argis.....	183 bis
22 mai 1896.....	C. E., Carville.	153
21 mai 1898.....	C. Cass., Joseph Bourgues. 174,	267
24 mars 1899.....	C. E., Bouchers de Bolbec.....	123
19 mai 1899.....	C. E., Demory et Degeselle.....	97
22 juillet 1899.....	C. Cass., Chaigneau.. 156, 259,	207
1 ^{er} décembre 1899.....	C. E. Georget.	156
8 février 1900.....	C. Cass., Levasseur c/M. P....	272
16 février 1900.....	C. Cass., Fuster.	255
30 mars 1900.....	C. E., Hostein.....	136, 263
27 juillet 1900.....	C. Cass., Vve Servian et autres c/ M. P.....	273
27 juillet 1900.....	C. Cass., Vve Hézard.....	104
18 janvier 1901.....	C. E., Chaigneau.....	156, 207, 259
8 février 1901.....	C. E., Hennequin.	255
15 février 1901.....	C. E., Demoiselle Noualhier. 183 bis	

		Noméros
7 juin 1901.....	C. E., Richermoz.	75, 122
7 décembre 1901.....	C. Cass., Second c/M. P... 152,	153
4 janvier 1902.....	C. Cass. Dame Girard..... 75,	255
24 janvier 1902.....	C. E., Cie des Châlets de com- modité.	126
1 ^{er} mars 1902.....	C. Cass., Ablé Berthier.....	104
7 juin 1902.....	C. E., Ville de Nérès-les-Bains, 51,	251
4 août 1902.....	C. E., Chambre syndicale des entrepreneurs de transport des vins et spiritueux de la Seine.	270
2 décembre 1902.....	C. E., Sté Immobilière de St- Just.	25
21 janvier 1903.....	C. E., Pedron et autres.....	156
27 février 1903.....	C. Cass., Grenier et Lacleyse, Marle et Bert..... 129,	131
4 décembre 1903.....	C. E., Barthe Gardet.....	259
18 février 1904.....	C. E., Laporte et autres, 72, 86, 102, 136, 177, 178,	271
20 mai 1904.....	C. E., Lamarthonie et Syndicat des camionneurs de Bordeaux	129
7 juin 1904.....	C. E., Teyssonnerie.	144
9 décembre 1904.....	C. E., Boudhir Kambiche.. 233,	267
3 février 1905.....	C. E., Storch.	264
3 février 1905.....	C. E., Giraud et autres, 77, 100, 262,	270
27 février 1905.....	C. E., David et Cancel, 77, 86, 138,	270
8 mars 1905.	C. E. Lebourg.....	183 bis
10 mars 1905.....	C. E., Charrier.	267
22 mars 1905.....	C. E., Lemarchand..... 154,	222
24 mars 1905.....	C. E., Lamagnac.	159
19 mai 1905.....	C. E., Dame Juvenon, 72, 75, 102, 135, 177,	178
7 juillet 1905.....	C. E., Maire de Bourges.....	161
8 décembre 1905.....	C. E., Raveau..... 72, 102,	177
18 janvier 1906.....	C. Cass., Maury et Gaillard, 105,	258
4 mai 1906.....	C. E., Babin.	262
27 juillet 1906.....	C. E., Talmon et Janvier.....	144
18 mars 1907.....	Trib. de Limoges, M. P. c/Sté La Lumière..... 268,	270
22 mars 1907.....	C. Cass., M. P. c/Betton.....	273

11 janvier 1907.....	C. E., Comp. des tramways de de Paris.....	127, 256
19 avril 1907.....	C. E., Dame de Suremain..	111, 135
6 décembre 1907.....	C. E., Grandes Compagnies....	127
22 mai 1908.....	C. E., Commune de Caylus, 93, 96,	255
29 mai 1908.....	C. E., Riverain et Henry c/Mai- re de Granville.....	267
13 décembre 1908.....	C. E., Félix Potin.....	220
24 juillet 1909.....	C. E., Just.	227
6 août 1910.....	C. E., Levavasseur.	183
6 août 1910.....	C. E., Peuchat-Adot.	183
18 novembre 1910.....	C. E., Halleguen.	91
2 décembre 1910.....	C. E., Synd. professionnel des marchands forains.....	200, 224
16 décembre 1910.....	C. E., Saint-Marc.	29
27 janvier 1911.....	C. E., Teyssonnerie et Jeautet.	144
10 mars 1911.....	C. E., Hédoin.	156
8 avril 1911.....	C. E., Monmarché.	144
23 juin 1911.....	C. E., Maufra.	226
7 juillet 1911.....	C. E., Omer Decufis, Dubois..	146, 222
4 janvier 1912.....	C. E., Dame Girard.....	146
5 février 1912.....	C. E., Esdoluc.	135
26 avril 1912.....	C. E., Consorts Salhorgue.....	223
5 juillet 1912.....	C. E., Servat.	141
2 août 1912.....	C. E., Roux.	168
6 août 1912.....	C. E., Courson-les-Carrières. . .	29
8 novembre 1912.....	C. E., Doubriez.	89
15 décembre 1912.....	C. E., Maire de Maury.....	29, 243
13 juin 1913.....	C. E., Castillon du Perron, 77, 123,	270
20 juin 1913.....	C. E., Gaud et autres.....	104
5 décembre 1913.....	C. E., Monvoisin.	122
12 décembre 1913.....	C. E., Balayé.	29
30 janvier 1914.....	C. E., Raillies.	123
3 février 1914.....	C. E., Legros.	133
5 avril 1914.....	C. E., Astaix Kastor.....	170
24 juillet 1914.....	C. E., Stordeur.	118
12 mars 1915.....	C. E., Callon.	85
9 juillet 1915.....	C. E., Dame Frélon.....	90
6 août 1915.....	C. E., Delmotte et Senmartin,	26, 251, 262

		Numéros
12 novembre 1915.....	C. E., Stora (Constantine), 91,	176
11 février 1916.....	C. E., Vve Mathon.....	183
23 juin 1916.....	C. E., Chambre syndicale des négociants, facteurs, commis- sionnaires aux Halles de Bor- deaux.....	151, 159
28 juin 1916.....	C. E., Halles de Bordeaux.....	252
8 juin 1917.....	C. E., Rabé.	89, 133
22 juin 1917.....	C. E., Cie générale des Eaux..	156
20 novembre 1917.....	C. E., Jeanne Morvan, femme Glaziou.	177
5 juillet 1918.....	C. E., La Cicilienne.....	75, 126
18 septembre 1918.....	C. E., Dupradeau.	90
22 novembre 1918.....	C. E., Commune de Juvisy-s/- Orge.	152
22 novembre 1918.....	C. E., Gonnet.	155
7 février 1919.....	C. E., Chaubin.	87
21 février 1919.....	C. E., Sieur Cailles et autres..	183
21 mars 1919.....	C. E., Viviant.	170
27 juin 1919.....	C. E., Marchands de vins de Paris.	177
8 août 1919.....	C. E., Biret.	152
13 février 1920.....	C. E., Maire de Paluel.....	91, 176
21 mai 1920.....	C. E., Tison.	150
11 juin 1920.....	C. E., Dame Leroux.....	183
21 janvier 1921.....	C. E., Sté protectrice des ani- maux.	122
22 avril 1921.....	C. E., Sté l'Auto-Traction..	76, 117
10 juin 1921.....	C. E., Commune de Monségur..	109
5 août 1921.....	C. E., Mis.	143
17 mars 1922.....	C. E., Sté fermière de Paris....	183
28 octobre 1922.....	C. Cass., M. P. c/Binet, Rachet et Hubac.	170
2 mars 1923.....	C. E., Goguel.	90, 170
6 juillet 1923.....	C. E., Aillaud.	150
16 juin 1923.....	Trib. Conf. Septfonds.....	247
5 janvier 1924.....	C. E., Sieur Ripert c/Syndicat des forains.....	171
25 janvier 1924.....	C. E., Ch. syndicale de la ciné- matographie.	170, 262
11 avril 1924.....	C. E., Georget.	160, 270
11 avril 1924.....	C. E., Groyer.	271
22 avril 1924.....	C. E., Adam.	259
28 mai 1924.....	C. E., Ast.	123

		Nu­mé­res
9 juillet 1924.....	C. E., Abbé de Boissieu.....	28
7 novembre 1924.....	C. E., Club indépendant spor- tif chalonnais.	131
5 novembre 1924.....	C. E., Dame Marteau.	77
5 novembre 1924.....	C. E., Ch. synd. des entrepre- neurs aux fêtes.....	124
24 novembre 1924.....	C. E., Witschitz.....	144, 224
25 janvier 1925.....	C. E., Dame Veuve Grossan. 152, 160, 259,	276
5 mars 1925.....	C. E., Syndicat de Vire..	250, 271
6 mars 1925.....	C. E., Lapp et Bilger, 150, 155,	256
11 mars 1925.....	C. E., Vanlaer.	178, 272
12 juin 1925.....	C. E., Dony-Lemonnier.	220
27 juin 1924.....	C. E., Zoegger.	273
24 juillet 1925.....	C. E., Imbieix.	272
5 novembre 1925.....	Cour de Montpellier, Grefeuille c/M. P.	227
16 décembre 1925.....	C. E., Cascarine.	226
29 janvier 1926.....	C. E., Plâtrières de Bagnolet..	123
10 juin 1926.....	C. E., Ubesi-Trinca.	150
7 mai 1926.....	C. E., Sourisse.	270
18 juin 1926.....	C. E., Greusard.	251
23 juin 1926.....	C. E., Défense de l'enseigne- ment libre de Grenoble.....	251
15 novembre 1926.....	C. E., Taran.	170
15 décembre 1926.....	C. E., Catelaud et Laulaguent.	262
27 novembre 1926.....	C. E., Sieur Cherrier.....	150, 756
14 janvier 1927.....	C. E., Martin.	259, 263
14 janvier 1927.....	C. E., Delaty et Catalifaud....	270
19 janvier 1927.....	C. E., Sieur Dejean.....	135, 240
27 janvier 1927.....	C. E., Sucrerie et Raffinerie de Briennon.	250
13 mai 1927.....	C. E., Delacour.	157
1 ^{er} juillet 1927.....	C. E., Ginès, Barnabé et autres	222
12 novembre 1927.....	C. E., De Bellescize.	123
30 décembre 1927.....	C. E., Sté immobilière des héri- tiers Bayard-Desprez.	263
13 janvier 1928.....	C. E., Taris.	150, 265
10 février 1928.....	C. E., Cie pyrénéenne de trans- port.	135
30 mars 1928.....	C. E., Labrit.	272
18 mai 1928.....	C. E., Laurens.	114
29 juin 1928.....	C. E., Delacour.	150
27 juillet 1928.....	C. E., Sté des Usines Renault.	258

		Nu ^m éros
26 octobre 1928.....	C. E., Véhicules industriels, 76,	123
30 novembre 1928.....	C. E., Pénicaud et Cie nouvelle des châlets de commodité....	270
7 décembre 1928.....	C. E., Cie des tramways de Sète.	110
15 décembre 1928.....	C. Cass., M. P. e Surault.....	195
4 janvier 1929.....	C. E., Spett nagel.	259
18 janvier 1929.....	C. E., Vermot.	270
26 janvier 1929.....	C. E., Synd. des marchands de vêtements.	220
20 février 1929.....	C. E., Sté de gymn. de Gueb- viller.	267
1 ^{er} mai 1929.....	C. E., Mestbach.	114
5 juin 1929.....	C. E., Denaille et fils.....	123, 270
5 juin 1929.....	C. E., Genthon.	256
24 juillet 1929.....	C. E., Sté la Lorraine et Se- cunda.	264
6 décembre 1929.....	C. E., German et Audibert, 75, 133, 215,	255
13 décembre 1929.....	C. E., Sté Félix Potin & Luce.	218
20 février 1930.....	C. E., Renaux.....	218
10 avril 1930.....	C. E., Genthon.	256
10 avril 1930.....	C. E., Derome.	77, 270
24 juillet 1930.....	C. E., Enfants d'Hautvillers. .	255
24 juillet 1930.....	C. E., Restoca.	256
27 novembre 1930.....	C. Cass., Petitimbart.	146
24 décembre 1930.....	C. E., Bardin.	151
24 janvier 1931.....	C. E., Puitg.	258
5 février 1931.....	C. E., Cie rouennaise de taxis,	272
27 mars 1931.....	C. E., Epoux Crouzat.	144
22 mai 1931.....	C. E., Sieur Desrues.	255
20 juillet 1931.....	C. E., Demoiselles Méliodion. .	270
27 juillet 1931.....	C. E., Sieur Ravina.	171
20 janvier 1932.....	C. E., Et. Géliard et Cie, 13, 123, 262,	264
25 février 1932.....	C. E., Lasserre.	270
7 juillet 1932.....	C. E., Sieur Pezet.	255
2 octobre 1933.....	Tribunal de Louhans, Nicolas..	215
décembre 1933.....	C. E., Marchands ambulants de Boulogne.	267
janvier 1934.....	C. E., Ch. syndicale des pro- priétaires d'autos.	217

TABLE ALPHABÉTIQUE

DES MATIÈRES

A

Autorités de police : 11, 17, 34, 59, 251.

Autorités juridictionnelles : 12.

Aliénés : 38.

Autorisation préalable : 93, 267.

Affectation du domaine : 31.

Approvisionnement du marché : 147, 208, 222.

Abattoirs : 152.

Auberges : 172.

B

Bals publics : 168.

Bouchers : 159.

Bruit (police du) : 184.

Bruits urbains : 189.

Bruits professionnels : 189.

C

Carburants : 150.

Cimetières : 32.

Cinématographes : 163, 169.

Circulation : 114.

Cliniques : 183 *bis*.

Coercition : 25.

Concurrence (libre) : 206, 256.

Contrôle du juge : 53, 244, 245.

Création des commerces : 42, 82, 266.

Commerce sédentaire : 209, 224, 255.

Concessionnaires de transports : 216, 225.

Conseil d'Etat : 231, 235, 248.

Contrôle préventif : 240.

Cour de Cassation : 247.

Crieurs publics : 93, 267.

D

Débats de boissons : 41, 44, 135, 163, 176.

Denrées de première nécessité : 150.

Dépôt non nécessaire : 143.

Détournement de pouvoirs : 243, 253.

Domanialité publique : 32.

Domicile (inviolabilité) : 34.

E

Ecole : 32, 135.

Eglise : 32, 135.

Emplacements dans les halles : 144.

Entreprises municipales : 152, 259.

Entreprises sanitaires : 181.

Equarissage : 259.

Erreur de fait : 262.

Etablissements dangereux :
50, 86.

Etablissements ouverts au
public : 164.

Etalages : 122, 143.

Etat de siège : 26, 251.

Excès de pouvoir : 248.

Exploitation des commerces :
98, 269.

Evacuation des eaux usées :
183.

F

Faute : 230, 234.

Fidélité du débit : 147.

Formalités : 240, 252.

G

Garages : 163.

Garanties des individus : 3.

Garnis : 172.

H

Halle : 29.

Hospices et hôpitaux : 32,
135.

Hôtels : 172.

Hygiène : 29.

I

Incompétence : 248, 254.

Inspection sanitaire : 154.

Interdiction générale et abso-
lue : 124, 270.

Intérêt de la localité : 162.

Intérêt des finances locales :
258.

L

Légalité (contrôle) : 244, 245.

Liberté du commerce : 1, 4.

Lieux privés : 263, 273.

Lieux publics : 41, 263, 273.

M

Maire, autorité de police : 27.

Marchés : 145, 151, 208, 222.

Marchands en gros : 146, 208.

Marchands de détail : 222,
268.

Maisons de santé : 183 *bis*.

Mandataires aux halles : 223.

Médicale (police) : 183 *bis*.

Mœurs (police des) : 179.

Monopoles : 213.

Monopole de fait : 205, 213,
214.

Municipalisme : 275.

N

Négatif (rôle du maire) : 198.

O

Opportunité (contrôle) : 243.

P

Pain : 159.

Périmètre de protection : 135.

Permis de conduire : 131.

Pharmacie (police) : 183.

Poids et mesures : 148.

Police de l'industrie : 9.

Police à Paris : 60.

Police d'Etat : 60.

Police judiciaire : 16.

Police de la circulation :
116, 133.

Positif (rôle du maire) : 198,
199.

Portefaux municipaux : 223.

Pouvoir législatif : 233.

Pouvoir judiciaire : 233.

Pouvoir gouvernemental : 233.

Pouvoir administratif : 233.
Pouvoir réglementaire : 245,
202, 24.
Procédés de police : 24.
Préfet : 22.
Président de la République :
20.
Prostitution : 177, 179.
Protection des consommateurs : 136.
Protection de l'économie locale : 200.
Protection contentieuse de
l'individu : 230.
Prix des marchandises : 157.

Q

Quartiers résidentiels : 197.

R

Rapports entre fournisseurs
et clients : 272.
Recours pour excès de pouvoir : 248.
Règle de droit : 260.
Régies municipales : 15, 275.
Régime d'Etat : 18.
Réglementation : 24.
Règlement sanitaire : 43, 151,
183.
Règlement type c/ le bruit :
196.
Repos hebdomadaire : 206,
218.
Responsabilité personnelle :
242.
Responsabilité de la puissance
publique : 231.
Risque : 230, 234.

S

Salubrité publique : 181.
Service public : 6.
Sites et monuments naturels :
135.
Sociétés de musique : 136.
Spectacles de curiosité : 87,
169.
Stationnement : 114, 116, 133.

T

Taxation : 159, 166, 171.
Tapage nocturne : 195.
Temps (police et les) : 263.
Théâtres : 41, 163, 169.
Tutelle : 29, 243, 251.

U

Usagers du domaine : 115,
119, 125.

V

Vidanges : 182, 183, 217, 272.
Viandes : 159.
Violation de la loi : 248, 260.
Ventes publiques de marchandises
neuves : 210, 225.
Voie publique : 113, 205.
Voitures publiques : 127.
Voitures de place : 128.
Voitures de remises : 128.
Voitures publicitaires : 126.
Voitures d'excursion : 129.
Voitures de marchandises :
129.

Z

Zoning : 197.

BIBLIOGRAPHIE

- R. ALIBERT : Le contrôle juridictionnel de l'Administration
au moyen du recours pour excès de pouvoir.
- ANDO-YOSHIRE : La liberté du commerce et la S. D. N.
Thèse 1925.
- APPLETON : Traité élémentaire de contentieux administratif.
Notes au Dalloz.
- BARTHELEMY et DUEZ : Droit constitutionnel.
- BARTHELEMY : Traité élémentaire de droit administratif
1931.
- BONNARD : Traité élémentaire de droit administratif.
- BRENTANO : La réglementation internationale de l'industrie.
- CAPITANT : Cours de droit civil français.
Précis de législation industrielle.
Notes au Dalloz.
- CAZALS : Le statut juridique de la radiodiffusion. Thèse 1932.
- DALLOZ : Répertoire de législation
Répertoire pratique.
- DEFERT : Le bruit au point de vue juridique.
- DIMNET : Traduction de « City Noise ».
- DUEZ et BARTHELEMY : Droit constitutionnel.
- DUEZ : La responsabilité de la puissance publique.
- DUGUIT : Droit constitutionnel.
- ETTORI : Notes au Dalloz.
- FAGUIEZ : Deux siècles de l'histoire de l'industrie et du
commerce en France.
- FLINIAUX : Le recours en appréciation de validité (Mélanges
Hauriou).

GOUJON : La réglementation du commerce des professions et des petites industries sur la voie publique à Paris. Thèse 1908.

JEZE : Analyse de notes de jurisprudence. Revue de droit public. Principes généraux de droit administratif.

HAURIUO : Principes de droit public.
Précis de droit administratif et de droit public 1927.

Précis de droit administratif et de droit public 1933.

Notes de jurisprudence au Sirey.
Mélanges Hauriou.

LABATUT René : Les restrictions conventionnelles à la liberté individuelle du commerce et du travail dans la jurisprudence française. Thèse 1928.

LACOUR : Précis de droit commercial.

LACOUR et BOUTERON : Précis de droit commercial.

LAFERRIERE : Traité de la juridiction administrative.

LAROQUE : Les usagers des services publics industriels.

LAROQUE et MASPETIOL : La tutelle administrative.

LAROQUE : Notes au Recueil Sirey.

LAPRADELLE : Droit constitutionnel.

LYON, CAEN et RENAULT : Traité de droit commercial.

MASPETIOL et LAROQUE : La tutelle administrative.

MESTRE : Notes au Recueil Sirey.
Recherches sur l'exception d'illégalité (Mélanges Hauriou).

MORGAND : La loi municipale.

NICHET : Des restrictions conventionnelles à la liberté du commerce et de l'industrie. Thèse 1900.

NIO Joseph : Turgot et la liberté du commerce.

PASQUIER : La police municipale et la liberté du commerce.
Revue générale d'administration 1878 ; T. III,
p. 49.

PAULME : Le recours en Cassation devant le Conseil d'Etat.

REBOUD : Précis d'économie politique.

ROUSSEAU : Revue de droit public 1932.
Notes au Sirey.

ROLLAND : Précis de droit administratif.

RUBEN DE COUDERT : Dictionnaire de droit commercial.

SERGEANT H. : Etendue des pouvoirs de la police municipale
en matière de salubrité et de santé publique. Thèse 1906.

THALLER et PERCEROU : Droit commercial. Traité élémentaire.

TOULZADE : De l'administration des communes ; 1869.

WALINNE : Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration
et sa limitation par le contrôle juridictionnel. (Revue
de Salut public 1930.)

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
I. — L'ÉTENDUE DES DROITS DES INDIVIDUS..... n° 1.	6
II. — LES GARANTIES DES INDIVIDUS.	6
III. — LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE.	7
IV. — LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE.	8
A) <i>Les raisons de ces exceptions.</i>	
1° Motifs d'ordre public.	
2° Motifs tirés de l'existence des services publics.	
3° Motifs d'hygiène et de santé publique ; les lois sociales.	
B) <i>La police de l'industrie.</i>	11
V. — LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET LES AUTORITÉS PUBLIQUES.	12
A) <i>Les autorités administratives.</i>	
B) <i>Les autorités juridictionnelles.</i>	
VI. — LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET LA POLICE LOCALE.	
PLAN DE L'OUVRAGE..... n° 14.	13

PREMIERE PARTIE

LES POUVOIRS DE LA POLICE LOCALE

I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX..... n° 15.	
A) <i>La police administrative générale.</i>	16
1° Les autorités de police..... n° 17.	
a) Le Président de la République.	
b) Le Maire.	19
	17

c) Le Ministre.	
d) Le Préfet.	
2° Les procédés de police.....	n° 24. 20
a) La réglementation.	
b) La coercition.	
B) <i>La police administrative locale</i>	n° 27. 22
1° La nature juridique des pouvoirs du maire.	23
2° La portée des pouvoirs du maire.	30
a) But et fondement de ses attributions de police.....	n° 31
1) But.	
2) Fondement.	
a) Les textes généraux.	
b) Les textes spéciaux.	
b) Domaine des matières de police.	27
I. — Sécurité et tranquillité publiques.....	n° 33. 27
a) Vis-à-vis des choses :	
1) Sur les voies publiques.	
2) Hors des voies publiques.	
b) Vis-à-vis des personnes :	
1) Isolées.	
2) En groupe, sur les voies publiques ; dans les lieux publics.	
II. — Salubrité publique.....	n° 42. 31
a) Notions générales ; le règlement sanitaire.	
b) Vis-à-vis des choses.	
1) Réglementation normale.	
2) Réglementation exceptionnelle.	
c) Vis-à-vis des animaux.	
3° Les limites des pouvoirs du maire..	n° 50. 35
I. — Par suite des autorités supérieures.	
II. — Par l'effet des circonstances.	
III. — Par les recours juridictionnels.	
C) <i>Conclusion</i> .	37
1° Les deux phases des pouvoirs de police.....	n° 55.

- a) Phase « positive ».
- b) Phase « négative ».

2° Annonce des divisions..... n° 56.

II. — CHAPITRE PRELIMINAIRE : L'INTERVENTION DES AUTORITES DE POLICE DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE.

A) *Définition de cette intervention*..... n° 57. 40

C'est l'immixtion des autorités de police dans le fonctionnement des entreprises commerciales et industrielles, suivant certains procédés.

1° Ces autorités de police, quelles sont-elles ?

2° Ces entreprises commerciales, quelles sont-elles ?

3° Ces procédés, quels sont-ils ?

B) *Conclusion*.

III. — SECTION PREMIERE : LE ROLE NEGATIF DES AUTORITES DE POLICE.

Constituer les limites générales à la liberté qu'aucun ne pourra dépasser.

A) *Analyse de ce rôle*..... n° 69. 48

B) *Les limites à l'activité industrielle. Leurs caractères*. 49

1° Ce sont des mesures négatives..... n° 72.

2° Ce sont des mesures générales..... n° 74. 51

a) Vis-à-vis des personnes exerçant une activité commerciale.

b) Vis-à-vis des procédés d'activité commerciale.

3° Ce sont des mesures variables, suivant qu'elles ont trait : n° 80.

a) A la création des commerces.... n° 82. 57

I. — Principe : liberté absolue de création.

II. — Exceptions :

a) Légales : 58

1) Les établissements dangereux..... n° 86.

2) Les spectacles de curiosité. [n° 87.

b) Tenant à l'existence de la domanialité publique et à l'usage que l'on peut en faire..... n° 88.	59
1) Usage normal.	
2) Usage anormal.	
b) A l'exploitation des commerces. n° 98.	66
I. — Dans un lieu privé..... n° 99.	
a) Principe : liberté.	
b) Exceptions.	
1) La taxation.	68
2) Les activités bruyantes.	
II. — Dans les lieux publics... n° 102.	69
a) Voies publiques.	
b) Lieux publics.	
4° Ces mesures ont un but : le maintien de l'ordre public qui se décompose en plusieurs intérêts publics distincts, étant :	70
C) <i>Les intérêts justifiant ces limites :</i>	
1° L'affectation de certains lieux communaux.	
[n° 107.	72
a) Ces lieux ; leur domanialité.	
b) La voie publique..... n° 113.	74
I. — Son usage.	
a) Normal.	
b) Anormal.	
II. — Sa police..... n° 116.	75
a) Les lieux où elle s'applique.	
b) Les personnes à qui elle s'applique..... n° 119.	79
1) Les usagers normaux.	
2) Les usagers anormaux.	
c) Comment s'applique-t-elle ?	
[n° 121.	
1) Les procédés normaux :	80
a) Vis-à-vis des personnes.	
b) Vis-à-vis des voitures.	
2) Les procédés spéciaux :	84
a) Vis-à-vis des personnes.	
(Sociétés de musique.)	
b) Vis-à-vis des voitures :	
1) A but publicitaire.	

	Pages
2) Publiques, ... n° 127.	85
a) Quelles sont-elles ?	
b) Leur réglementation.	
Vis-à-vis du personnel.	
Vis-à-vis du matériel.	
Conclusion.	
c) L'Eglise.	
Le Cimetière.	
La Maison d'école.	
Le périmètre de protection contre les débits de boisson..... n° 135.	92
Les sites artistiques..... n° 136.	93
2° La protection des consommateurs.. n° 138.	
a) Généralités.	96
I. — Raisons contre l'intervention de la police en la matière.	
II. — Raisons pour l'intervention de la police en la matière.	
III. — Licéité de l'intervention à trois points de vue.	
b) Le point de vue quantitatif..... n° 140.	96
I. — L'approvisionnement du marché.	
La police de la Halle..... n° 143.	96
a) Vis-à-vis des conditions d'exercice de la profession.	
b) Vis-à-vis des personnes.	
II. — La fidélité du débit..... n° 147.	104
a) Réglementation générale : Poids et Mesures.	
b) Réglementation locale.	
1) Régularité du poids vendu.	
2) Composition de la matière vendue.	
c) Le point de vue qualitatif..... n° 151.	102
I. — La salubrité des marchandises peut être assurée par deux procédés :	
II. — L'organisation de services administratifs.	104

III. — L'inspection sanitaire... n° 154.	
a) Organisant des règles rigou-	
reuses.	
b) Pouvant même interdire la ven-	
te des marchandises.	105
d) Le point de vue du prix ; trouvant quan-	
tité et qualité, les consommateurs ne	
doivent pas payer trop cher : la taxa-	
tion..... n° 157.	108
I. — Pouvoirs du maire.	
II. — Pouvoirs du préfet.	
III. — Ce sont des pouvoirs de police.	
3° L'intérêt de la localité considérée dans son	
ensemble..... n° 162.	113
a) Quelles activités peuvent troubler cet in-	
térêt ?	
I. — Les rassemblements.	
II. — Certaines émanations nocives.	
a) Odeurs.	
b) Bruits.	
III. — Nocivité éventuelle de l'activité	
elle-même.	
a) Débits de boissons.	
b) Maisons closes.	
IV. — Activité périlleuse.	
a) Garages, générateurs d'acétylène,	
etc...	
b) Entreprises de tirs.	
c) La nécessité d'une intervention de police ;	
ses diverses branches.	
d) La police des établissements ouverts au	
public..... n° 165.	115
I. — Tantôt dangers venant seulement	
des rassemblements.	
II. — Tantôt dangers venant de la noci-	
vité d'une activité.	
III. — Police des grands rassemble-	
ments :	
a) Sur voies publiques ; marchés,	
foires, bals.	116

	Pages
b) Dans les lieux publics.. n° 169.	
1) Théâtres..... n° 170.	
2) Cinémas.	118
IV. — Polices des rassemblements moins denses..... n° 172.	
a) Auberges et hôtels.	123
b) Garnis.	124
V. — Activité nocive.	
a) Les débits de boissons.. n° 177.	123
1) Ouverture ou fermeture.	
2) Maintien du bon ordre.	
b) La police des mœurs.... n° 179.	130
d) La police des entreprises sanitai- taires..... n° 181	132
I. — Quelles sont-elles ?	
II. — Les pouvoirs du maire.	
e) La police médico - pharmaceuti- que..... n° 183 bis.	134
I. — Médecine et pharmacie.	
II. — Cliniques et Maisons de santé.	
f) La police du bruit..... n° 184.	137
I. — Les méfaits du bruit.	
II. — Quels sont les bruits nuisibles ?	
a) Bruits urbains.	
b) Bruits professionnels.	
III. — Comment lutter contre le bruit ?..... n° 190	142
a) Bruits obligatoires.	
Tempéraments à cette obligation.	
b) Bruits contre lesquels on peut lut- ter.	
Les textes.	
IV. — La lutte contre le bruit en France..... n° 193.	144
a) Historique.	
b) Aujourd'hui.	
1) Les idées à concilier.	
2) Les résultats.	
V. — Conclusion ; mesures encore à prendre..... n° 197.	
D) Conclusion.	156

IV. — SECTION DEUXIEME : LE ROLE « POSITIF »
DES AUTORITES DE POLICE..... n° 190.

La protection de l'économie locale.

A) *Définition de cette protection*..... n° 200. 158

1° C'est une intervention positive.

2° Son fondement.

a) Le texte général : la loi municipale.

b) Les lois particulières.

3° Ses conditions d'application.

B) *Quand et comment joue cette protection ?* n° 203. 161

1° Les intérêts publics particuliers à protéger varient suivant les circonstances..... n° 204. 162

a) Circonstances de lieux..... n° 205. 162
Lieux publics ; voie publique.

b) Circonstances de temps ou de fait. n° 206. 164
I. — Liberté et concurrence.
II. — Ses méfaits.
III. — Sa réglementation.

c) Circonstances de pratique des commerces..... n° 207. 165
I. — Normales.

a) Nécessités de l'approvisionnement.

b) Avantages des forains vis-à-vis des sédentaires.

II. — Anormales : ventes publiques de marchandises neuves.. n° 210. 167

2° Les moyens de protection..... n° 212. 169
a) Le monopole de fait..... n° 213. 169

I. — Sa place parmi les autres monopoles.

II. — Sa nature.

b) Les dérogations au repos hebdomadaire..... n° 218. 173

I. — Le privilège de fait en découlant.

II. — Les tempéraments.

c) Les moyens destinés à empêcher la concurrence illicite. 176

I. — Protection des marchands de détail à l'intérieur du marché..... n° 222. 177

	Pages
II. — Protection du commerce sédentaire..... n° 224.	178
a) Contre les activités professionnelles normales.	
b) Contre les activités professionnelles anormales.	
Ventes publiques de marchandises neuves..... n° 225.	
C) Conclusion.	182
Tous ces intérêts publics spéciaux correspondent à l'intérêt général.	
Contre les activités anormales, il faut des procédés spéciaux ; toutefois limités :	

DEUXIEME PARTIE

LE CONTROLE DES POUVOIRS DE POLICE

Les garanties des citoyens

I. — GENERALITES..... n° 230.	
La protection contentieuse de l'individu au regard de la puissance publique.	183
A) <i>Les bases de la responsabilité de la puissance publique</i> n° 231.	184
1° Résultent d'une construction jurisprudentielle.	
2° Varient :	
a) Suivant les citoyens.	
b) Suivant les actes..... n° 233.	
I. — législatifs.	
II. — judiciaires et gouvernementaux.	
III. — administratifs.	
c) Suivant les idées servant de fondement à la responsabilité..... n° 234.	
I. — La notion de faute.	
II. — La notion de risque.	
B) <i>Les juridictions compétentes pour connaître de cette responsabilité</i> n° 235.	187
1° Le juge judiciaire.	
2° Le juge administratif.	
C) <i>Les sanctions de cette responsabilité</i> n° 236.	188
1° Les procédés pour les obtenir.	
a) Demande d'annulation.	

b) Réclamation de dommages-intérêts.	
2° Les effets.	
a) Annulation.	
b) Réparation du préjudice causé.	
D) <i>Conclusion.</i>	190
Cette responsabilité est la contre-partie des pouvoirs exorbitants de l'Administration.	
Cette protection est très efficace ; mais elle n'est pas seule :	
II. — IL Y A EN PLUS TOUT UN CONTROLE DES POUVOIRS DE POLICE.	
A) <i>Préventif</i>	n° 240. 190
Les formalités.	
B) <i>Postérieur à l'acte</i>	n° 241. 191
1° Responsabilité de l'auteur de l'acte.	
2° Contrôle de l'acte lui-même.....	
a) De son opportunité.	
b) De sa légalité.	
III. — SECTION PREMIERE : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA LEGALITE. — SON ANALYSE.....	
n° 245. 194	
A) <i>Les recours ; leurs buts.</i>	
B) <i>Les deux procédés à employer.</i>	
1° La voie judiciaire ; l'exception d'illégalité.....	
n° 247. 195	
Le recours en cassation.	
a) Les moyens de cassation.	
b) Les effets de la cassation.	
2° La voie administrative.....	
n° 248. 196	
a) Le recours en appréciation de validité.	
b) Le recours pour excès de pouvoirs.	
I. — Les moyens.	
II. — Les effets.	
3° Comparaison des deux procédés.	
198	
IV. — SECTION DEUXIEME : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA LEGALITE. — SA PORTEE.....	
n° 250. 199	

	Pages
A) <i>L'autorité de police ne peut agir que si elle est compétente.....</i>	n° 251. 200
1° Quelles sont les autorités de la police locale ?	
2° Quelle est leur compétence ?	
Parallélisme des compétences.	
B) <i>L'autorité de police doit respecter les formalités légales.....</i>	n° 252. 201
C) <i>L'autorité de police doit agir dans le but en vertu duquel ses pouvoirs lui ont été conférés.....</i>	n° 253. 202
1° La notion du détournement de pouvoirs.	
2° Deux idées, deux catégories de détournements de pouvoirs :	
a) Pour violation des principes de séparation entre la vie publique et la vie privée.....	n° 254. 204
I. — Par satisfaction des besoins privés par la police.	
a) Pour la protection du commerce sédentaire.	
b) Pour la protection de certains commerçants.	
II. — Par la lutte contre la concurrence.....	n° 256.
b) Pour violation du but défini et imposé par la loi.....	n° 257. 209
I. — En faveur des finances locales.	
II. — En faveur des entreprises municipales.	
D) <i>L'autorité de police ne peut méconnaître les situations juridiques de nature à créer ou ayant créé des droits au profit des citoyens.....</i>	213
1° La notion de violation de la règle de droit.....	n° 260.
2° La règle de droit en matière commerciale et industrielle.	215
a) Vis-à-vis de la notion : police.	
b) Vis-à-vis de la notion : liberté du commerce.	

3° Applications.

- a) La police ne peut avoir plus de droits que la loi ou les principes généraux ne lui en attribuent..... n° 261. 216
- I. — Elle n'a pas tous les droits. 216
- II. — Ces droits varient suivant les lieux..... n° 263. 219
 - a) Lieux privés.
 - b) Lieux publics.
- III. — Ces droits varient suivant les temps..... n° 264 220
 - a) Règlement permanent.
 - b) Règlement temporaire.
- b) La police ne peut aller à l'encontre du principe de la liberté du commerce et de l'industrie..... n° 265. 221
- I. — Relativement à la création des commerces ou industries. 221
 - a) Par le moyen de l'autorisation préalable..... n° 267. 222
 - b) En ajoutant aux prescriptions légales..... n° 268 225
- II. — Relativement au fonctionnement des commerces..... n° 269 225
 - a) Par une interdiction générale et absolue. 226
 - b) Par son immixtion dans les rapports professionnels. 228
 - 1) Au moyen de la taxation.
 - 2) Au moyen d'une intervention dans les rapports privés entre fournisseurs et clients.
 - c) Par son introduction dans les locaux privés. 230

4° Conclusion.

CONCLUSION

L'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION DANS
LE DOMAINE ECONOMIQUE. 233

